

## **Bildung – ein Menschenrecht**

**Alternativbericht zum fünften Staatenbericht  
der Bundesrepublik Deutschland**

**an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale  
und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen**

**Frankfurt am Main, September 2010**

### **Impressum**

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft  
Hauptvorstand  
Verantwortlich: Dr. Andreas Keller, Ulf Rödde (V.I.S.d.P.)  
Text: Marianne Demmer, Klemens Himpele, Anne Jenter, Dr. Andreas Keller, Ilse Schaad  
Redaktion: Klemens Himpele  
Reifenberger Str. 21  
60489 Frankfurt  
069/78973-0  
Fax: 069/78973-202  
E-Mail: [info@gew.de](mailto:info@gew.de)  
[www.gew.de](http://www.gew.de)

Artikel-Nr.: 1384, ISBN: 978-3-939470-52-6

Die Broschüre erhalten Sie im GEW-Shop ([www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de), E-Mail: [gew-shop@callagift.de](mailto:gew-shop@callagift.de), Fax: 06103-30332-20),  
Mindestbestellmenge 10, Einzelpreis 1,50 Euro,  
aktuelle Verpackungs- und Versandkosten unter [www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de).

Einzelexemplare können Sie anfordern unter: [broschueren@gew.de](mailto:broschueren@gew.de),  
Fax: 069/78973-70161. Einzelpreis 2 Euro zzgl. Versandkosten.

September 2010

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)**

# **Bildung – ein Menschenrecht**

## **Alternativbericht zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland**

**an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle  
Rechte der Vereinten Nationen**

**Frankfurt am Main, im September 2010**



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen .....</b>	<b>7</b>
1.1	<i>UN-Sozialpakt und Alternativberichte.....</i>	7
1.2	<i>Menschenrecht auf Bildung.....</i>	8
<b>2</b>	<b>Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3).....</b>	<b>10</b>
2.1	<i>Allgemeine Bestimmungen des Paktes .....</i>	10
2.2	<i>Zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG).....</i>	10
2.3	<i>Artikel 3 - Gleichberechtigung von Mann und Frau.....</i>	11
<b>3</b>	<b>Streikrecht für Beamtinnen und Beamte (Art. 8).....</b>	<b>15</b>
3.1	<i>Debatte um Streikrecht .....</i>	15
3.2	<i>Streikrecht durchsetzen.....</i>	16
3.3	<i>Streiks von Beamtinnen und Beamten.....</i>	17
<b>4</b>	<b>Zugang zur Hochschulbildung (Art. 13).....</b>	<b>18</b>
4.1	<i>Hochschulzugang.....</i>	18
4.1.1	<i>Soziale Selektion des Hochschulsystems .....</i>	18
4.1.2	<i>Studierendenquote und Gründe für die Nichtaufnahme eines Studiums.....</i>	20
4.1.3	<i>Studium und Geschlecht .....</i>	21
4.1.4	<i>Die Entwicklung von Studiengebühren .....</i>	23
4.1.5	<i>Studienfinanzierung: Das Bundesausbildungsförderungsgesetz .....</i>	25
4.2	<i>Studiengebühren und Studienfinanzierung im Lichte des UN-Sozialpakts .....</i>	28
4.2.1	<i>Studienfinanzierung: sinkende staatliche Unterstützung.....</i>	28
4.2.2	<i>Studiengebühren .....</i>	29
4.3	<i>Zusammenfassung.....</i>	31
<b>5</b>	<b>Menschenrechtsbildung (Art. 13) und Schulpflicht (Art. 14) .....</b>	<b>33</b>
5.1	<i>Einleitende Bemerkungen.....</i>	33
5.2	<i>Besorgnisse, Empfehlungen und Bitten des UN-Ausschusses .....</i>	33
5.3	<i>Menschenrechtsbildung.....</i>	34
5.3.1	<i>Menschenrechtsbildung im allgemeinbildenden Schulsystem .....</i>	35
5.3.2	<i>Inhalte der Menschenrechtsbildung.....</i>	36
5.3.3	<i>Ressourcen für Menschenrechtsbildung .....</i>	37
5.3.4	<i>Umfang der Menschenrechtsbildung: Staatenbericht .....</i>	38
5.3.5	<i>Umfang der Menschenrechtsbildung: Ergebnisse einer Internetrecherche .....</i>	39

5.4	<i>Die Aussagen im fünften Staatenbericht zum allgemeinbildenden Schulwesen</i> .....	41
5.4.1	Verpflichtender Grundschulunterricht und unentgeltliche Zugänglichkeit .....	42
5.4.2	Allgemeine Zugänglichkeit des höheren Schulwesens.....	43
5.4.3	KMK, Bundesregierung und Vorbehaltserklärung Kinderrechtskonvention.....	44
5.5	<i>Chancengleichheit</i> .....	44
5.5.1	Selektives Schulsystem .....	44
5.5.2	Unentgeltlichkeit und Lehr-/Lernmittelfreiheit .....	45
5.5.3	Föderale Ordnung der Bundesrepublik.....	46
5.5.4	Beförderungskosten.....	46
5.5.5	Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) .....	47
5.5.6	Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.....	48
5.5.7	Ungleiche Bildungschancen und Segregation in der Sekundarstufe I .....	50
5.5.8	Schulformwechsel und Sonder-/Förderschulsystem .....	51
<b>6</b>	<b>Literatur</b> .....	<b>55</b>

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte nach Schularten Jahr 2006/2007 .....	12
Tabelle 2: UNESCO-Projektschulen und Schulen ohne Rassismus – Schulen mit Courage in Deutschland nach Schulformen Anteil an der Gesamtzahl der Schulen .....	40
Tabelle 3: UNESCO-Projektschulen und Schulen ohne Rassismus – Schulen mit Courage in Deutschland nach Bundesländern und Anteil an der Gesamtzahl der Schulen .....	40

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Lehrkräfte nach Beschäftigungsumfang.....	12
Abbildung 2: Der Bildungstrichter 2003 und 2007 .....	20
Abbildung 3: Studienverzichtsründe für Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr nach Schulabgang .....	21
Abbildung 4: Frauenanteil auf den verschiedenen Stufen der akademischen Karriere 2007.....	22
Abbildung 5: Berufliche Stellung der Väter der Studierenden an Universitäten in den alten Ländern 1953–1997 in Prozent .....	26





## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 UN-Sozialpakt und Alternativberichte

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der von 160 Staaten – darunter die Bundesrepublik Deutschland – ratifiziert wurde. Der UN-Sozialpakt und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) bilden dabei eine zentrale Grundlage der Menschenrechtsverträge im Rahmen der Vereinten Nationen (vgl. Fechner 2009, S. 12f.). Dabei sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zentraler Bestandteil der Menschenrechte, wenngleich sie in der veröffentlichten Wahrnehmung weniger stark beachtet werden als die entsprechenden Regelungen des UN-Zivilpaktes. Zwar ist die Auseinandersetzung über die Frage der gerichtlichen Verbindlichkeit des Sozialpakts innerhalb der Rechtswissenschaften umstritten (vgl. Fechner 2009, S. 12; Schneider 2004), da leicht unterschiedliche Formulierungen der beiden Pakte zu einer unterschiedlichen Interpretation der Ableitbarkeit und Durchsetzbarkeit der entsprechenden Rechte führt. In Deutschland ist der Pakt jedoch auf Grund der Übernahme in deutsches Recht durch Bundestag und Bundesrat (vgl. Bundesgesetzblatt 1973 II, Seite 1569) geltendes Bundesrecht. Auseinandersetzungen wie die um Studiengebühren haben jedoch deutlich gemacht, dass der Pakt in vielen Fällen nicht dazu führt, politische Maßnahmen zu unterbinden, die sich gegen den Wortlaut des Sozialpakts richten (vgl. Fechner 2009; Achelpöhler et al. 2007).

Die in den Formulierungen des Sozialpakts sich widerspiegelnden Rechte sind zentrale zivilgesellschaftliche Errungenschaften. Diese gilt es, auf nationaler wie auf internationaler Ebene durchzusetzen. Hierzu sind die entsprechenden politischen und juristischen Instrumente zu nutzen. In Deutschland wurde bei den juristischen Auseinandersetzungen um die Studiengebührenfrage immer wieder mit dem Sozialpakt argumentiert (vgl. Achelpöhler 2009a). Auf internationaler Ebene ist der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen für Überwachung des Sozialpakts zuständig. Er prüft und kommentiert die Staatenberichte der Staaten, die diese gemäß den Artikeln 16 und 17 des Sozialpakts regelmäßig vorzulegen haben. Dabei kann der Ausschuss *Abschließende Bemerkungen und Empfehlungen* zur Verbesserung der Menschenrechtslage in den Mitgliedsstaaten machen. Dabei sollen so genannte Parallel-, Schatten- oder Alternativberichte von Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt werden. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der *freie Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs)* hatten sich, nachdem die Bundesrepublik Deutschland länger keinen Staatenbericht mehr vorgelegt hatte, bereits 2007 mit einem eigenen Alternativbericht an den Ausschuss gewendet, der insbesondere die Verletzung des Rechts auf Bildung durch die Einführung von Studiengebühren in mehreren Bundesländern thematisierte (vgl. Achelpöhler et al. 2007). Daraufhin hat der Ausschuss die Bundesrepublik zur Vorlage des überfälligen Staatenberichts aufgefordert. Denn der UN-Aus-

schuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte seine Prüfung des vierten Staatenberichtes der Bundesrepublik Deutschland bereits am 13. August 2001 abgeschlossen. Sieben Jahre später legte die Bundesregierung endlich den vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland vor, in dem sie auf die Besorgnisse, Vorschläge und Empfehlungen des Rates einging (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008).

Im Zuge der Auseinandersetzung mit dem fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland haben sich zivilgesellschaftliche Akteure, darunter die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) als Bildungsgewerkschaft im Deutschen Gewerkschaftsbund, zur Allianz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zusammengeschlossen. Ziel ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Alternativberichts, der die Probleme bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Deutschland beleuchtet und die Mängel des fünften Staatenberichts der Bundesrepublik benennt. Die GEW hat sich dabei der Themen Gleichberechtigung (Art. 3 des Sozialpakts), Beamtenstreikrecht (Art. 8), Hochschulzugang / Studiengebühren (Art. 13), Menschenrechtsbildung (Art. 13) und Schulpflicht (Art. 14) angenommen. Diese werden – in gekürzter Form – auch dem gemeinsamen Schattenbericht der Allianz aus Nichtregierungsorganisationen zu entnehmen sein. Mit dieser Publikation werden die entsprechenden ausführlichen Versionen interessierten Leserinnen und Lesern zur Verfügung gestellt.

Wir bedanken uns beim Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) sowie bei der Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrechten und Men-

schenswürde für wertvolle Hinweise, die wir bei der Erstellung des Alternativberichts der GEW verwendet haben.

Die Bundesrepublik Deutschland ist föderal organisiert. Für den vorliegenden Bericht ist insofern immer die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen. Für den Bildungsbereich ist besonders wichtig, dass zwar die Bundesregierung die Hauptverantwortung für die vollständige Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik im Rahmen des Paktes trägt, dass der Pakt aber auch für alle Regierungsbereiche – auch für alle Länder und Gemeinden – verbindlich ist.<sup>1</sup>

## 1.2 Menschenrecht auf Bildung

Der Bildung werden zahlreiche Funktionen zugeschrieben: So soll sie die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit bzw. das Bewusstsein über die menschliche Persönlichkeit ermöglichen. Bildung soll damit auch das Selbstbewusstsein der Individuen fördern und die Partizipation am gesellschaftlichen Leben und dessen Gestaltung ermöglichen. Bildung soll bestehenden sozialen Ungleichheiten entgegenwirken und Armut bekämpfen helfen. Schließlich soll Bildung als ökonomischer Faktor durch Steigerung der Produktivität zu einem besseren Leben beitragen (vgl. Achelpöhler et al. 2007 und die dort angegebene Literatur sowie die Sammelwerke BdWi et al. 2009 und Overwein/Prenzel 2007).

Die überragende Bedeutung von Bildung für die Einzelnen und für die Gesellschaft konstituieren ein Recht auf Bildung, da ein

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. die entsprechende Aussage des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CE-DAW/C/DEU/CO/6, Randnummer 12).

Ausschluss von Bildungsprozessen die Persönlichkeitsentwicklung, die Partizipation an gesellschaftlichen Prozessen aber auch die individuellen Möglichkeiten massiv beschneiden. Dieses Recht wird in Artikel 13 des UN-Sozialpakts formuliert und damit von den unterzeichnenden Staaten, wozu auch Deutschland gehört, anerkannt. Im Sozialpakt heißt es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassistischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss“ (UN-Sozialpakt 1973). Die Wichtigkeit dieses Rechts auf Bildung fasst Fritzsche (2007, S. 80) wie folgt zusammen: „Das Recht auf

Bildung gilt als besonderes Recht, da seine Wahrnehmung auch als eine Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Rechte anzusehen ist.“

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hat sich des Themas schon länger angenommen. In einem Beschluss des Gewerkschaftstages 2009 heißt es: „Eine gute Bildung und Ausbildung für alle ist nicht nur ein Menschenrecht, sondern darüber hinaus eine unerlässliche Voraussetzung für eine soziale und friedliche Entwicklung der Gesellschaft.“ Vor diesem Hintergrund muss die Durchsetzung der Bildungsbeteiligung und die Wahrung der Rechte der TeilnehmerInnen an Bildungsprozessen (SchülerInnen, Studierende, Auszubildende) wie auch der Lehrenden und anderen BildungsarbeiterInnen ein zentrales Anliegen einer funktionierenden Demokratie sein. Schwächen bei der Umsetzung der Menschenrechts auf Bildung sind zwingend zu beheben, die Chancengleichheit ist ein zentrales Moment moderner Staatlichkeit, anders formuliert: „Ein Versagen der Chancengleichheit ist für eine Demokratie kein Kavaliersdelikt“ (Lauterbach 2007, S. 44).

## 2 Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3)

Artikel 3 des Sozialpakts enthält den folgenden Wortlaut: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung der in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen.“ Damit wird eine Querschnittsaufgabe formuliert, die auch in den folgenden Kapiteln (siehe bspw. Kapitel 4.1.3) aufgegriffen wird. Dieser Abschnitt befasst sich insbesondere mit Fragen der Antidiskriminierung im Allgemeinen und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Besonderen. Grundlage ist einerseits allgemein Art. 2 Abs. 2 zur Antidiskriminierung allgemein und Art. 3 des Internationalen Pakts für wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Beide sind als Querschnittsklausel angelegt und betreffen alle im UN-Sozialpakt dargelegten Rechte. Für Art. 2 Abs. 2 ist der im Jahr 2009 verabschiedete „General Comment“ Nr. 20, der sich mit den entsprechenden allgemeinen Fragen zu dieser Vorschrift befasst, von besonderer Bedeutung.

### 2.1 Allgemeine Bestimmungen des Paktes

Besondere Bedeutung mit Blick auf die allgemeinen Bestimmungen zur Gleichbehandlung von Mann und Frau im UN-Sozialpakt kommt hier dem vor kurzem vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu dieser Bestimmung verabschiedeten „General Comment“ Nr. 20 zu. Der Ausschuss macht darin deutlich, dass die Grundsätze der Antidiskriminierung und

Gleichbehandlung im gesamten Pakt anerkannt sind und dass der Pakt ausdrücklich die Rechte von „eines jeden“ auf Arbeit, gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechte, Soziale Sicherheit, angemessenen Lebensstandard, Gesundheit, Bildung und Teilnahme am kulturellen Leben anerkennt.

### 2.2 Zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Zunächst ist zu begrüßen, dass wichtige Schritte in Richtung auf Gleichbehandlung durch die Umsetzung der von der Bundesregierung in ihrem Staatenbericht (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 21f.) genannten EU-Gleichbehandlungsrichtlinien erfolgt sind. Das entsprechende Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nimmt wichtige Weichenstellungen vor. Jedoch sind damit noch nicht alle Vorgaben aus dem UN-Sozialpakt erfüllt.

Erstens zeigen dies die *Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau* vom Februar 2009 (vgl. UN 2009a, Randnr. 18, 36 und 40). Dort wird zu Recht gefordert, dass folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- genaue Prüfung der Umsetzung des AGG,
- Ergreifen der geeigneten Maßnahmen zur wirksamen Beseitigung der Diskriminierung,
- (Prüfung der) Novellierung des AGG im Hinblick auf
  - die Anwendung im häuslichen und privaten Bereich,

- die Umkehr der Beweislast,
  - die volle Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, z.B. die Einbeziehung von Kündigung in den Geltungsbereich des AGG,
- Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit den angemessenen Personal- und Finanzmitteln, Ausweitung ihrer Befugnisse im Hinblick auf Untersuchungs- und Sanktionsmöglichkeiten, Stärkung der Unabhängigkeit der Leitung.

Auch wenn die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts – des höchsten Gerichts in Arbeitssachen in Deutschland – bestimmte Mängel in Bezug auf den Kündigungsschutz inzwischen korrigiert hat, so wurden zumindest auf gesetzgeberischer Ebene noch keinerlei entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass das AGG grundsätzlich nur acht Diskriminierungsmerkmale umfasst. Die in Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts weiter genannten Merkmale der Sprache, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt sind nicht berücksichtigt. Bei der ebenfalls zu berücksichtigenden „politischen oder sonstigen Anschauung“ geht der zuständige UN-Ausschuss davon aus, dass darunter auch gewerkschaftliche Mitgliedschaft zählt (vgl. UN 2009b, Randnr. 23). Weiter sieht er in der ebenfalls erforderlichen Berücksichtigung jedes „sonstigen Status“ die Merkmale Nationalität, Familienstand, Gesundheitszustand umfasst (vgl. ebd., Randnr. 30, 31 und 33). Dies alles bedeutet, dass das AGG um (zumindest) diese Merkmale erweitert werden müsste, um Gleichbehandlung im Hinblick auf diese Rechte herzustellen.

Drittens zeigt schon die Aufspaltung in vom AGG erfasste und nicht erfasste Diskriminierungsmerkmale, dass es an einer kohärenten Gleichbehandlungspolitik fehlt. Die vom Ausschuss im „General Comment“ Nr. 20 verlangten Politiken, Pläne und Strategien (vgl. ebd., Randnr. 38) sind auf jeden Fall in Deutschland nicht ausreichend.

### **2.3 Artikel 3 - Gleichberechtigung von Mann und Frau**

Als einem Hindernis für die Gleichstellung von Männern und Frauen setzt sich die Bundesregierung in ihrem 5. Staatenbericht unter Art. 3 des UN-Sozialpakts nur mit dem Mangel an Kindertagesstätten auseinander (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 28). Andere, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen betreffende Fragen werden unter den entsprechenden einzelnen Artikeln behandelt. Im Gegensatz dazu wird in dieser Stellungnahme auf alle wichtigen Gesichtspunkte der Gleichstellung von Männern und Frauen unter Art. 3 UN-Sozialpakt eingegangen.

#### **Teilzeitbeschäftigung (Art. 6 – Recht auf Arbeit, Recht auf Berufsausbildung)**

Noch im Februar 2009 hat der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau sich besorgt gezeigt, dass die erzielte Zunahme der Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben nicht zu einem Anstieg des Anteils der Frauen am Gesamtvolumen der Erwerbstätigkeit, sondern nur zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung geführt hat. Er hat mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, dass Frauen vor allem in Teilzeit-, befristeten und gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und entsprechende Gegenmaßnahmen empfohlen (vgl. UN 2009a, Randnr. 37f.).



Quelle: Tondorf et al. 2009, S. 50

**Abbildung 1: Lehrkräfte nach Beschäftigungsumfang**

Im Schulbereich in Deutschland zeigt sich, dass die Teilzeitarbeit im Wesentlichen weiblich ist. Dort sind von den 746.539 Lehrkräften zwei Drittel weiblich. In Ostdeutschland liegt der Anteil der Frauen noch höher: hier stellen Frauen 79,1 Prozent des Lehrpersonals. Dies kann seinen Grund darin haben, dass schon in den Schulen der ehemaligen DDR überwiegend Frauen tätig waren. Von den vollzeitbeschäftigten Lehrkräften ist in Deutschland durchschnittlich jede zweite eine Frau (56,3 Prozent), in Ostdeutschland haben 74,6 Prozent der Frauen eine Vollzeitstelle. Die Teilzeitbeschäftigung selbst kann mit 85,4 Prozent Frauenanteil als Frauendomäne gelten. Etwa jede zehnte Lehrkraft ist stundenweise beschäftigt, auch hier stellen die Frauen mit 66,4 Prozent die Mehrheit (vgl. Tondorf et al. 2009, S. 50).

Bei einer Differenzierung nach Schularten zeigt sich ein noch erheblich ungleicheres Verhältnis, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist: Während der Anteil der Frauen an den Teilzeitbeschäftigten an allen Schulen bei 85,7 Prozent liegt, liegt er bei den Grundschulen mit 95,7 Prozent noch höher. Hier ist nur ein verschwindend geringer Anteil der Teilzeitbeschäftigten männlich. An den Gymnasien zeigt sich dagegen ein etwas anderes Bild. Hier ist etwa jede vierte

teilzeitbeschäftigte Lehrkraft ein Mann (vgl. ebd., S. 52).

Schulart	Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte		
	insgesamt	weiblich	in %
Grundschulen	103.441	98.975	95,7
Hauptschulen	22.149	18.344	82,8
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	15.338	11.992	78,2
Realschulen	30.103	25.294	84
Gymnasien	65.788	48.581	73,8
Integrierte Gesamtschulen	13.963	10.853	77,7
Förderschulen	24.392	21.448	87,9
Alle Schularten	283.703	242.329	85,4
davon			
- früheres Bundesgebiet	221.837	189.810	85,6
- neue Länder einschl. Berlin	61.866	52.519	84,9

Quelle: Tondorf et al. 2009, S. 53

**Tabelle 1: Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte nach Schularten Jahr 2006/2007**

### Entgeltgleichheit (Art. 7 Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen)

Es ist bekannt, dass immer noch ganz erhebliche Unterschiede in der Bezahlung für gleichwertige Arbeit bestehen. Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass Frauen in Deutschland „rund 22 Prozent weniger als Männer“ verdienen (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 41) und dies obwohl schon seit langem viele verbindliche internationale und europäische Verpflichtungen bestehen<sup>2</sup> und auch der Ausschuss in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen ausdrücklich auf dieses Problem hingewiesen hatte (vgl. UN 2009b, Randnr. 19 und 37). Deswegen musste sich auch der UN-

<sup>2</sup> ILO Übereinkommen Nr. 100 (ratifiziert 1956), Europäische Sozialcharta Art. 4 Abs. 3 (ratifiziert 1965), Art. 157 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ursprünglich Art. 119 EWG-Vertrag, in Kraft seit 1958).

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau mit der Bundesrepublik noch im Februar 2009 befassen. Er hat die Bundesrepublik nachdrücklich aufgefordert, konkrete proaktive Maßnahmen zu ergreifen und sicherzustellen, dass nicht diskriminierende Arbeitsplatzbewertungen und Arbeitsplatzvergabesysteme eingeführt und umgesetzt werden (vgl. UN 2009a, Randnr. 40).

Auch im Bildungsbereich gibt es immer noch Entgelt-Differenzen: die Bezahlung im Bereich der Grundschulen, in denen ganz überwiegend Frauen beschäftigt sind, ist in allen Bundesländern niedriger als im Bereich der Gymnasien, in dem bei den Vollzeitbeschäftigten überwiegend mehr Lehrer beschäftigt sind. Außerdem werden teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte, die weit überwiegend Frauen sind, in manchen Bereichen immer noch nicht – trotz entsprechender Urteile des Europäischen Gerichtshofs<sup>3</sup> – wie Vollzeitbeschäftigte vergütet.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Pressemitteilung 331 vom 08.09.2009) verdienten Frauen im öffentlichen Bereich im 4. Quartal 2008 rund 7 Prozent weniger als Männer. Jedoch lag innerhalb dieses Bereichs der geschlechtsspezifische Verdienstunterschied im Wirtschaftszweig „Erziehung und Unterricht“ mit 15 Prozent über dem in „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ (8 Prozent). Mitverantwortlich für den vergleichsweise hohen Verdienstabstand im Bildungsbereich ist die ungleiche Verteilung weiblicher und männlicher Beschäftigter auf unterschiedliche berufliche Tätigkeiten. So sind in den eher niedrig bezahlten Erziehungsberufen fast

ausschließlich Frauen anzutreffen, während die vergleichsweise hoch entlohnenden Tätigkeiten (zum Beispiel Lehrpersonal an Fachhochschulen und Universitäten) überdurchschnittlich häufig von Männern ausgeübt werden.

#### **Aufstieg (Art. 7 Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen)**

Ebenso wie die Entgeltgleichheit ist der berufliche Aufstieg von Frauen weiterhin mit vielen Problemen behaftet. So hatte auch hier der Ausschuss in seinen letzten *Abschließenden Bemerkungen* Besorgnisse geäußert und der Bundesrepublik entsprechende Aktivitäten empfohlen (vgl. UN 2009b, Randnr. 19 und 37). Auch im Bildungsbereich lässt sich die Notwendigkeit für Maßnahmen erkennen, denn aufgrund einer näheren Untersuchung im Jahr 2006 hat sich gezeigt: „Je höher die Besoldungs- und Vergütungsgruppe desto kleiner fällt der Frauenanteil aus“ (Scheuring / Burkhardt 2006).

Der Frauenanteil bei den Schulleitungen ist generell geringer als bei den anderen Funktionsstellen insgesamt. In Berlin z. B. sind zwar knapp zwei Drittel aller Funktionsstellen an Grundschulen mit Frauen besetzt, aber nur 58 Prozent der obersten Schulleitungspositionen. An Haupt- und Realschulen sieht es ähnlich aus, allerdings auf einem niedrigeren Niveau. An Gymnasien sind nur 29 Prozent der Schulleitungen und 39 Prozent der Stellvertretungen von Frauen besetzt. Ähnlich sieht es in Baden-Württemberg aus: Zwei Fünftel der Funktionsstellen an Grund- und Hauptschulen aber lediglich ein Drittel der Schulleitungsstellen sind von Frauen besetzt. An Realschulen beträgt die Relation 26 zu 19 Prozent, an Gymnasien 19 zu 12 Prozent (vgl. ebd., S. 32f.). Im Verhältnis zum Frauenanteil bei

<sup>3</sup> Z.B. Urteil vom 7.12.2007, Rechtssache C-300/06 (Voß) zur Diskriminierung bei der Bezahlung von Überstunden.

den Lehrkräften zu Frauen in den Funktionsstellen klafft die Schere noch weiter auseinander.

### **Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Art. 7 Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen)**

#### *Kinderbetreuungseinrichtungen*

Der UN-Ausschuss äußert seine Besorgnis über die Knappheit an Kindertagesstätten. Die Bundesregierung räumt immerhin ein, dass „nicht nur mehr, sondern teilweise auch bessere Kinderbetreuung“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 28) erforderlich ist. Hier besteht aus Sicht der GEW ein ganz erheblicher sowohl quantitativer als auch qualitativer Nachholbedarf.

Laut Zahlen des Statistischen Bundesamts (Pressemitteilung Nr. 427 vom 11.11.2009) gab es im März 2009 in Deutschland bei den unter Dreijährigen eine Betreuungsquote von 20 Prozent (45 Prozent im Osten und 15 Prozent im Westen). Der von der Bundesregierung festgeschriebene Rechtsanspruch ab 2013 auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom ersten Lebensjahr an droht zu scheitern, wenn nicht ab sofort die Realisierung vorbereitet wird. Der Bund, die Bundesländer und Kommunen sind gefordert, für ausreichendes qualifiziertes Personal und Ausstattung in den Kindertageseinrichtungen zu sorgen und hierfür die erforderlichen finanziellen Mittel bereit zu stellen.

#### *Weitere Maßnahmen*

Noch im Februar 2009 hat sich der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau besorgt gezeigt, dass häusliche und familiäre Verpflichtungen nach wie vor in erster Linie von Frauen übernommen

werden, von denen viele ihre berufliche Karriere unterbrechen oder eine Teilzeitbeschäftigung annehmen, um die Aufgaben in der Familie zu erfüllen (vgl. UN 2009a, Randnr. 29). Darüber hinaus empfiehlt er der Bundesrepublik, ihre Anstrengungen zur Sicherstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Förderung der gerechten Aufteilung der häuslichen und familiären Aufgaben zwischen Frauen und Männern unter anderem durch die Schaffung stärkerer Anreize für Männer zur Inanspruchnahme ihres Rechts auf Elternzeit zu verstärken (vgl. ebd., Randnr. 38).

Um nur einige Beispiele zu nennen:

- Investitionen in Ganztagschulen müssen erheblich erhöht werden.
- Die Dienstleistungsstruktur für pflegebedürftige Menschen muss so ausgebaut werden, dass Pflegebedürftige die Dienste in Anspruch nehmen können und für die Familienangehörigen die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ermöglichen. Dazu gehört der zügige Ausbau von wohnortnahen Pflegestützpunkten als Beratungsstellen und Verbesserung der ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen.
- Die Berufe/Tätigkeiten im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen müssen aufgewertet werden in der Entlohnung und in der gesellschaftlichen Anerkennung.



### 3 Streikrecht für Beamtinnen und Beamte (Art. 8)

Internationale Übereinkommen, die auch von Deutschland ratifiziert und damit wirksam geworden sind, sehen für Beamtinnen und Beamte ein uneingeschränktes Streikrecht vor. Dazu gehören unter anderem die Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) und Nr. 98 (Recht auf Kollektivverhandlungen) der International Labour Organization (ILO).

#### 3.1 Debatte um Streikrecht

Bereits 1990 (Fall Nr. 1528) und nachfolgend 1994 (Fall Nr. 1820) hat die GEW mit Unterstützung des DGB eine Beschwerde an die ILO in Genf gerichtet. Darin wurde kritisiert, dass das behauptete Streikverbot für Beamtinnen und Beamten nicht in Übereinstimmung mit den genannten ILO-Übereinkommen steht. Die ILO hatte bereits davor mehrfach festgestellt, dass das Streikverbot für Beamtinnen und Beamten, soweit es Lehrkräfte betreffe, den internationalen Abkommen widerspricht.

Bereits 1991 hatte der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit aufgrund der ersten Beschwerde die Bundesregierung aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, den Lehrerinnen und Lehrern – unabhängig von ihrem jeweiligen Status – zu erlauben, das Streikrecht frei auszuüben.<sup>4</sup>

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der ILO hatte sich Anfang des Jahres 1996 mit

der zweiten Beschwerde der GEW befasst und festgestellt, dass durch die Verweigerung von Verhandlungsrechten von der Bundesregierung ganz eindeutig das Übereinkommen Nr. 98 verletzt wird. Im März 1996 hat der Verwaltungsrat der ILO die Bundesregierung aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, die für die Beamtinnen und Beamten umfassende Verhandlungsrechte gewährleisten. Selbst der UN-Menschenrechtsausschuss hat 1996 Bedenken gegen das umfassende Streikverbot für Beamtinnen und Beamte in der Bundesrepublik geäußert.<sup>5</sup>

Die Bundesregierung hat bisher keine Maßnahmen ergriffen und eine Umsetzung der ILO-Entscheidungen mit dem Hinweis auf die entgegenstehende verfassungsrechtliche Gesetzeslage abgelehnt. Auch im Fünften Staatenbericht (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 47ff.) bleibt die Bundesregierung bei einem Streikverbot für Beamtinnen und Beamte. Sie folgt argumentativ dabei der Linie, die bereits bei der Befassung der ILO-Beschwerden vorgetragen wurden. Dabei weist die Bundesregierung darauf hin, dass es im öffentlichen Dienst zwei Statusgruppen gibt: Die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fällt dabei unter das Tarifrecht und verfügt über ein uneingeschränktes Streikrecht. Beamtinnen und Beamten hingegen stehe ein Streikrecht nicht zu, da

<sup>4</sup> „It accordingly requests the Government to take the necessary measures to allow teachers – whatever their particular status under national laws – freely to exercise the right to strike.“ ILO O.B. (Report 277) Vol. LXXIV, 1991, Series B, No. 1, Randnr. 288.

<sup>5</sup> „Concluding observations“ des UN-Menschenrechtsausschusses (Deutschland) vom 8. November 1996 (CCPR/C/79/Add.73), Randnr. 18: “The Committee is concerned that there is an absolute ban on strikes by public servants who are not exercising authority in the name of the State and are not engaged in essential services, which may violate article 22 of the Covenant.”

ihre Rechte und Pflichten per Gesetz geregelt werden. (vgl. ebd.).

Die dargestellten Gründe der Bundesregierung können nach wie vor nicht überzeugen und sind nicht ausreichend, um ein Streikverbot zu begründen. Die Bundesregierung und auch die Rechtsprechung beziehen sich dabei auf eine veraltete und überholte Argumentation, die sich wie folgt darstellt:

Das in Artikel 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsrecht, das auch das Recht, sich zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen und das Streikrecht beinhaltet, gelte grundsätzlich für Beamte, allerdings nur in seinem Kernbereich. Im Klartext bedeutet dies, dass Beamtinnen und Beamte zwar eine Vereinigung gründen, sich dieser anschließen und sich in dieser auch betätigen dürfen. Ausgeschlossen sei aber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Beamte als Mittel zur Durchsetzung von wirtschaftlichen Zielen streiken dürfen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sprechen gegen ein Streikrecht für Beamte sowohl die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Artikel 33 Abs. 5 GG als auch die aus Artikel 33 Abs. 4 GG resultierende Treuepflicht.

### **3.2 Streikrecht durchsetzen**

Die Bundesrepublik Deutschland ist grundsätzlich an die internationalen Abkommen gebunden. Trotzdem ignoriert sie seit 1996 die entgegenstehende rechtliche Situation auf internationaler Ebene und verweigert den Beamtinnen und Beamten im Bund und in den Ländern das Streikrecht auch weiterhin. Zuletzt hatte auch der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und

kulturelle Rechte angemerkt, dass er die Auffassung der Bundesregierung, ein Streikverbot für Beamtinnen und Beamte würde sich aus der Treuepflicht ergeben, nicht teilt (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 47).

Die GEW setzt sich auch weiterhin dafür ein, dass das uneingeschränkte Streikrecht für Beamtinnen und Beamte eingefordert wird, denn trotz entgegenstehender europäischer Rechtsprechung und Entscheidungen der ILO sowie Besorgnisse des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hält die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung aufrecht. Es scheint, als ob allein der Weg vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Bundesrepublik zu einer Umkehr in ihrer Auffassung bringen kann.

Bei der Umsetzung der kollektiven Rechte von Beamtinnen und Beamten bildet die Bundesrepublik mit sehr wenigen Staaten – darunter auch die Türkei – das Schlusslicht in Europa. In den meisten Staaten ist das Streikrecht für Beamtinnen und Beamten anerkannt. Auf internationaler Ebene werden die absoluten Streikrechtsverbote für Beamtinnen und Beamte von einer zunehmenden Zahl internationaler Überwachungsorgane kritisiert. Am 12.11.2008 und 21.04.2009 hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinen zwei Urteilen gegen die Türkei festgestellt, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht von Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention als Menschenrecht geschützt ist. Die Bundesrepublik hat neben anderen internationalen Übereinkommen und Pakten auch die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. Diese Verträge haben völkerrechtli-

chen verbindlichen Charakter. Das gilt insbesondere für die Europäische Menschenrechtskonvention, die durch ein absolutes Streikverbot verletzt wird. In der juristischen Literatur wird die Auffassung vertreten, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen für Beamtinnen und Beamten auf die Bundesrepublik übertragbar ist. Die obersten Gerichte der Bundesrepublik, insbesondere das Bundesverfassungsgericht selbst, sollten diese völkerrechtlichen Vorgaben beachten und dementsprechend Art. 9 Abs. 3 iVm Art. 33 Abs. 4 und 5 GG so auslegen, dass das uneingeschränkte Beamtenstreikverbot aufgehoben wird und die Zulässigkeit von Streikmaßnahmen nach der jeweiligen Aufgabe bzw. Funktion des Beamten bzw. der Beamtin beantwortet werden muss.

### **3.3 Streiks von Beamtinnen und Beamten**

Verletzungen des Streikrechts in der Bundesrepublik gab es in der Vergangenheit mehrfach, diese sind der ILO in der Beschwerde der GEW auch zur Kenntnis gebracht worden. Allerdings ist zu betonen, dass die Beamtinnen und Beamten in Deutschland selten von ihrem Streikrecht Gebrauch machen, da sie immer wieder auf die angeblich entgegenstehende verfassungsrechtliche Gesetzeslage verwiesen und damit unter Druck gesetzt werden.

Verletzungen neueren Datums waren die Sanktionen gegen den Streik von beamteten Lehrerinnen und Lehrern im Jahr 2000 in Berlin, bei dem sich gegen die Erhöhung der Pflichtstunden gewehrt worden war. Trotz einer entgegenstehenden Entscheidung der ILO, die sich mit der einseitigen Erhöhung der Arbeitszeit durch den Dienstherrn beschäftigt hatte, mussten die Beamtinnen

und Beamten sich gegen die verbotene Erhöhung in einem Streik wehren.

Im Jahr 2009 fanden in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen Streikaktionen statt, die im Zusammenhang mit den Tarifverhandlungen für die Tarifbeschäftigten standen. Aktuell findet ein Auseinandersetzung in Schleswig-Holstein statt. An den entsprechenden Streiks beteiligten sich auch beamtete Lehrerinnen und Lehrer.

Regelmäßig sind bei diesen Streikaktionen auch Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden, die allerdings nicht bis in letzter Konsequenz durchgehalten werden, wie das aktuelle Vorgehen der Dienstherrn in Bremen gezeigt hat.<sup>6</sup> Jedenfalls lassen es sich die Dienstherrn nicht nehmen, immer wieder angekündigte Streiks von Beamtinnen und Beamten zu untersagen und bedienen sich dabei einer bereits seit Jahrzehnten bekannten Argumentation. Sowohl die ILO als auch der UN-Ausschuss für wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte haben dieses Vorgehen scharf kritisiert, Deutschland hält im Fünften Staatenbericht jedoch an der veralteten Sichtweise fest.

An den Streikaktionen seit 2000 haben sich in den Bundesländern insgesamt knapp 40.000 Beamtinnen und Beamte beteiligt.

---

<sup>6</sup> Die Maßnahmen sind in den jeweiligen Disziplinarordnungen der Bundesländer geregelt und daher nicht einheitlich.

## 4 Zugang zur Hochschulbildung (Art. 13)

### 4.1 Hochschulzugang

Bildung als Recht muss jedem und jeder offen stehen. Artikel 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts schreibt explizit vor, dass dies unabhängig vom Vermögen der/des Einzelnen gelten muss. Der Zugang zu Bildung muss daher frei sein von finanziellen Restriktionen. Mit Blick auf die Bundesrepublik wird jedoch deutlich, dass das System selektiv ist und die Zugangschancen zum Studium nicht unabhängig von der sozialen Herkunft sind.

#### 4.1.1 Soziale Selektion des Hochschulsystems

Die ausführlichste Darstellung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden in Deutschland ist die Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes. Diese wird seit 1951, zumeist im dreijährigen Rhythmus, erhoben. Die aktuelle 19. Sozialerhebung (vgl. Isserstedt et al. 2010) macht deutlich, dass der Zugang zu den Hochschulen in Deutschland weiterhin stark vom sozialen Hintergrund abhängt. Ohne auf die Details der Ergebnisse der Sozialerhebung an dieser Stelle eingehen zu können, seien einige Zahlen genannt, die verdeutlichen, dass der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung in Deutschland nach wie vor nicht realisiert ist.

Isserstedt et al. (2010, S. 75ff.) weisen darauf hin, dass nicht nur der Übergang an die Hochschule in Deutschland selektiv ist, sondern dass der Prozess schon erheblich früher ansetzt. Es werden vier Schwellen genannt: Erstens der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule, in den meisten Bundesländern nach der

Klassenstufe 4, also im Alter von zehn Jahren. Wer den Sprung auf das Gymnasium oder die Gesamtschule mit gymnasialer Oberstufe – aus welchen Gründen auch immer – nicht schafft, hat es erheblich schwerer, über Umwege eine Hochschulzugangsberechtigung zu erlangen. Die zweite Stufe ist durch den Übergang in die gymnasiale Oberstufe beschrieben. Zwar bestimmt die Schulform zum Zeitpunkt dieses Übergangs bereits in vielen Fällen die Möglichkeit des Übergangs in die gymnasiale Oberstufe – wer auf einem Gymnasium die Sekundarstufe I erfolgreich abgeschlossen hat, kann automatisch in die gymnasiale Oberstufe wechseln. Für erfolgreiche Absolventen und Absolventinnen der Sekundarstufe I an Haupt- und Realschulen gilt dies jedoch nicht. Sie müssen einen Qualifikationsvermerk (besonders guten Abschluss) vorweisen, um in die gymnasiale Oberstufe an einem Gymnasium oder einer integrierten Gesamtschule wechseln zu können. Die dritte Schwelle sehen Isserstedt et al. (2010) im Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung. Dies gilt sowohl für Personen, die den „klassischen“ Weg wählen (Grundschule - Gymnasium - Abitur), als auch für Personen, die über Fachoberschulen oder den zweiten Bildungsweg die Hochschulzugangsberechtigung erwerben. Die vierte Schwelle schließlich ist die Realisierung der Studienoption, d. h. die Aufnahme des Studiums. Diese vierte Schwelle ist für das vorliegende Kapitel von herausragender Bedeutung. Daher soll weiter unten den Gründen für die Nichtaufnahme eines Studiums nachgegangen werden. Neben diesen vier Schwellen auf dem Weg zum

Studium nennen Isserstedt et al. (2010, S. 76f.) als fünfte Schwelle das Erreichen eines Studienabschlusses.

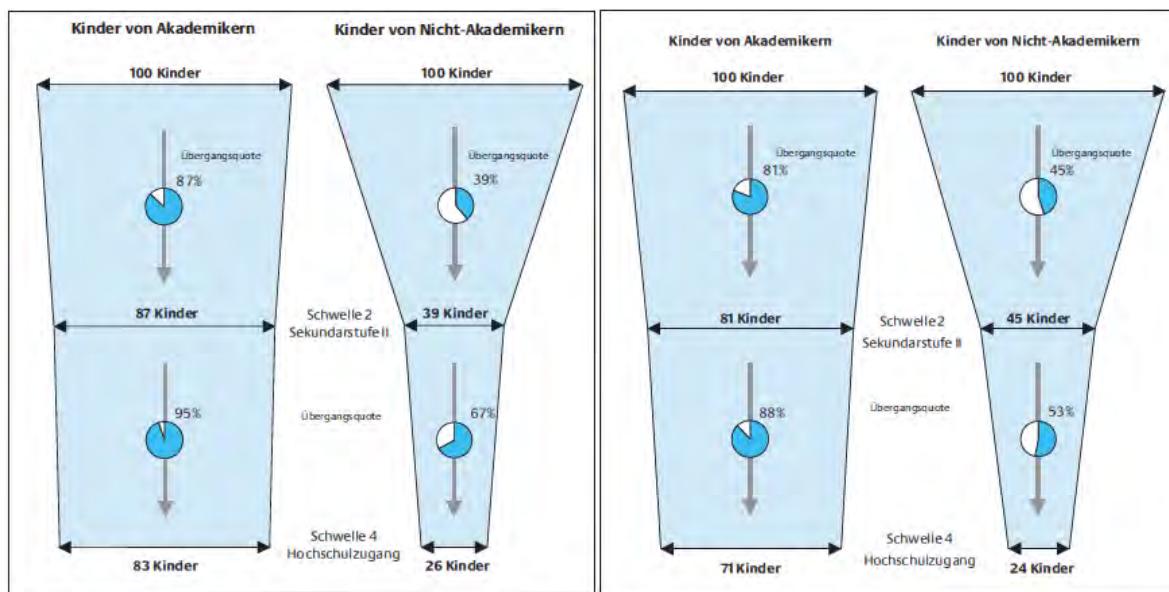
Die aktuelle hochschulpolitische Agenda ist dominiert von der Umstellung der Studienstruktur auf die neuen, konsekutiven Studienabschlüsse Bachelor und Master. Im Zuge der Umstellung ist es nicht zu einer Öffnung der Studiengänge gekommen, im Gegenteil: Die Anzahl der zulassungsbeschränkten Bachelorstudiengänge liegt über dem Anteil der zulassungsbeschränkten traditionellen Studiengänge und der Übergang zum Master ist nicht frei, sondern oft an Voraussetzungen wie eine bestimmte Note im Bachelor geknüpft. Dies ist jedoch nicht in der neuen Studienstruktur, sondern in der politischen Prioritätensetzung begründet, die vor allem auf Studienzeitverkürzung gesetzt und die soziale Dimension entgegen anderslautender Äußerungen fast vollständig aus dem Blick verloren hat (vgl. Banscherus et al. 2009).

Die Ergebnisse der Sozialerhebungen belegen für Deutschland ein hohes Maß an sozialer Selektivität, das nach wie vor ein zentrales Merkmal des deutschen Bildungssystems ist. Ein besonders enger Zusammenhang besteht dabei zwischen einem akademischen Abschluss des Vaters und der Aufnahme eines Studiums (vgl. Isserstedt et al. 2010, S. 91). „Im Jahr 2007 begannen von allen jungen Erwachsenen zwischen 19 und 24 Jahren, deren Vater über eine Hochschulreife verfügt, drei Viertel ein Hochschulstudium (...). Mit 20 Prozent mehr als dreimal niedriger fällt dagegen die Bildungsbeteiligung von Kindern aus, deren Vater lediglich eine Volks- oder Hauptschule besucht hat.“ Isserstedt et al. (2010) machen zudem deutlich, dass der Bildungsabschluss der

Eltern einen noch höheren Einfluss auf die Bildungsentscheidungen der Kinder hat als die berufliche Stellung der Eltern. Auch im europäischen Vergleich ist das deutsche System, gemessen am Bildungsstand des Vaters, sozial selektiv, wie eine vergleichende Studie in den europäischen Ländern zeigt (vgl. Orr/Schnitzer/Frackmann 2008). Dieser internationale Vergleich macht zudem deutlich, dass die Divergenz der Bevölkerungszusammensetzung und der Zusammensetzung der Studierendenschaft keinesfalls zwingend notwendig ist. Einige Staaten weisen einen geringeren oder gar keinen Bias aus. Es ist demnach möglich, das Bildungssystem sozial weniger selektiv auszugestalten.

Isserstedt et al. (2010, S. 104ff.) stellen an Hand des „Bildungstrichters“ dar, wie stark die Frage des Hochschulzugangs vom sozialen Hintergrund abhängt. Abbildung 2 ist zu entnehmen, dass im Jahr 2007 71 Prozent der Akademikerkinder an die Hochschule kamen (2003: 83 Prozent), wohingegen lediglich 24 Prozent der Kinder von Nicht-Akademikern diesen Schritt schafften (2003: 26 Prozent).

Insgesamt ist das Chancenverhältnis für Arbeiterkinder in Deutschland noch immer schlecht: So sind die Kinder von Beamten an den Hochschulen gemessen an der altersspezifischen Bevölkerung mit dem Faktor 1,9 deutlich überrepräsentiert. Bei den Selbständigen beträgt der Faktor 1,7, Angestelltenkinder sind mit 1,1 in etwa in dem Ausmaß an der Hochschule vertreten wie in der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung. Arbeiterkinder hingegen sind nur etwa halb so oft an der Hochschule, wie es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspräche (vgl. ebd., S 100f.).



Quelle: Isserstedt et al. 2010, S. 104 ff.

**Abbildung 2: Der Bildungstrichter 2003 und 2007**

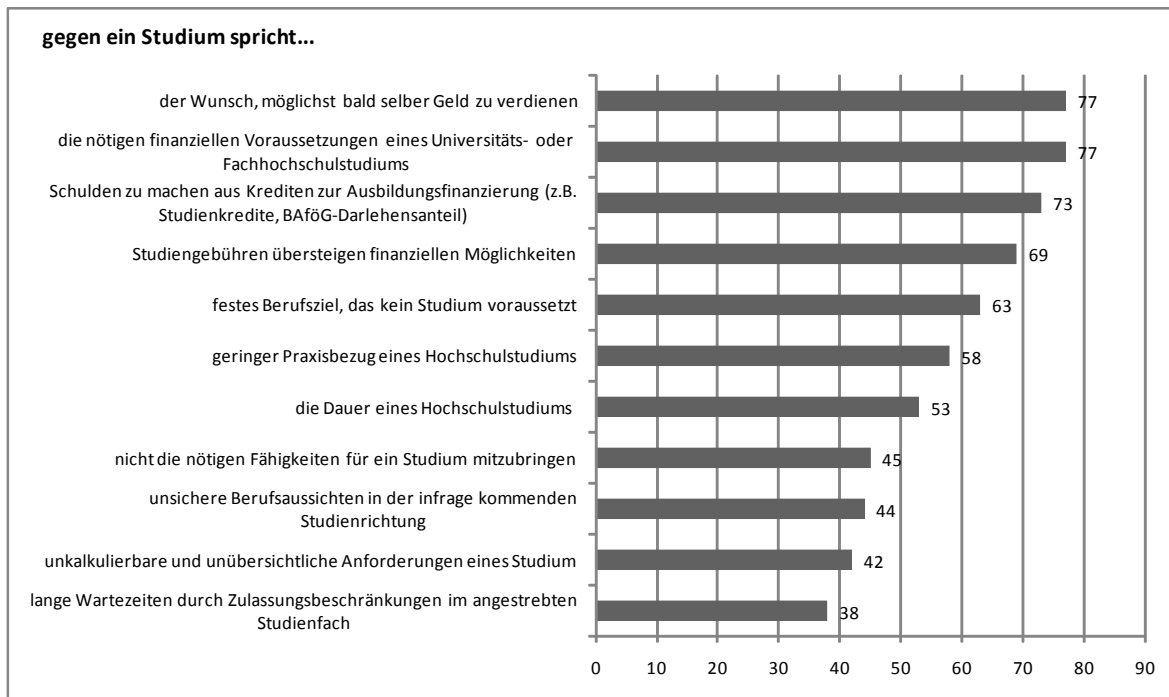
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bildungschancen für so genannte bildungsferne Schichten in Deutschland nach wie vor gering sind. Zwar ist auf lange Sicht eine Verbesserung der Situation festzustellen, allerdings kann von einem gezielten Weiterführen entsprechender politischer Maßnahmen (Reform des Schulsystems Studiengebührenfreiheit, Ausbau des BAföG, Anpassung der Curricula, Ausbau der Zulassungsmöglichkeiten ohne traditionelle Hochschulzugangsberechtigung) nicht die Rede sein. Die Politik setzt derzeit nicht die zur Verfügung stehenden Instrumente ein, die die Chancengleichheit verbessern könnten.

#### 4.1.2 Studierendquote und Gründe für die Nichtaufnahme eines Studiums

Der Anteil der Schulabgängerinnen und -abgänger, der die Studienoption auch tatsächlich einlöst, ist in den vergangenen Jahren tendenziell rückläufig. Die Brutto-Studierquote – diese umfasst die bereits

erfolgte und die sicher geplante Aufnahme eines Studiums – lag 2002 bei 73 Prozent der Studienberechtigten Schulabgänger/innen und ist über 71 Prozent (2004) und 68 Prozent (2006) aktuell leicht auf 69 Prozent im Jahr 2008 gestiegen (vgl. Heine/Quast 2009, S. 12).

Dieser Rückgang könnte mit der Debatte um die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland zusammenhängen, die im Januar 2005 mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts einen vorläufigen Höhepunkt fand. Das Gericht befand, dass ein grundsätzliches Verbot von Studiengebühren für das Erststudium im Hochschulrahmengesetz nicht aus materiellen, sondern ausschließlich aus kompetenzrechtlichen Gründen (vgl. Keller 2005) nicht zulässig sei. Der Bund habe keine Kompetenz, eine Regelung zur Frage der Studiengebühren zu treffen, da dies in die Zuständigkeit der Länder falle. In der Folge führten zahlreiche Bundesländer allgemeine Studiengebühren ein.



Quelle: Heine/Quast 2009, S. 16

Ausgewählte Aspekte die aus Sicht von Studienberechtigten (sehr) stark gegen die Aufnahme eines Studiums an einer Fachhochschule oder Universität sprechen (Werte 1+2 einer 5-stufigen Skala von 1="sehr stark" bis 5="überhaupt nicht" in v. H. der Studienberechtigten ohne Studienabsicht)

**Abbildung 3: Studienverzichtsgründe für Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr nach Schulabgang**

Die Studie des Hochschul-Information-Systems geht auch der Frage nach, warum Studienberechtigte auf das Einlösen der Studienoption verzichten (vgl. zum Folgenden Heine/Quast 2009, S. 15ff.).

Auffällig an den Angaben der Abbildung 3 ist die Dominanz der finanziellen Themen. Diese haben zudem zugenommen. Bei den Studienberechtigten 2005<sup>7</sup> (vgl. Heine/Wittich 2006, S. 25) gaben lediglich 66 Prozent als Grund an, möglichst bald Geld zu verdienen. Studiengebühren – damals noch nicht eingeführt, aber diskutiert – waren für 25 Prozent ein Problem, aktuell geben

dies 69 Prozent der Studienberechtigten, die nicht an die Hochschule gehen, als einen Studienverzichtsgrund an. Die Darlehensproblematik beim BAföG gaben bei den Studienberechtigten des Jahres 2005 11 Prozent als Grund an, aktuell sind Schulden wegen der Studienkredite und des BAföG für 73 Prozent ein Hinderungsgrund. Neben den finanziellen haben auch die nicht auf Finanzen bezogenen Angaben seit der letzten Befragung zugenommen.

#### 4.1.3 Studium und Geschlecht

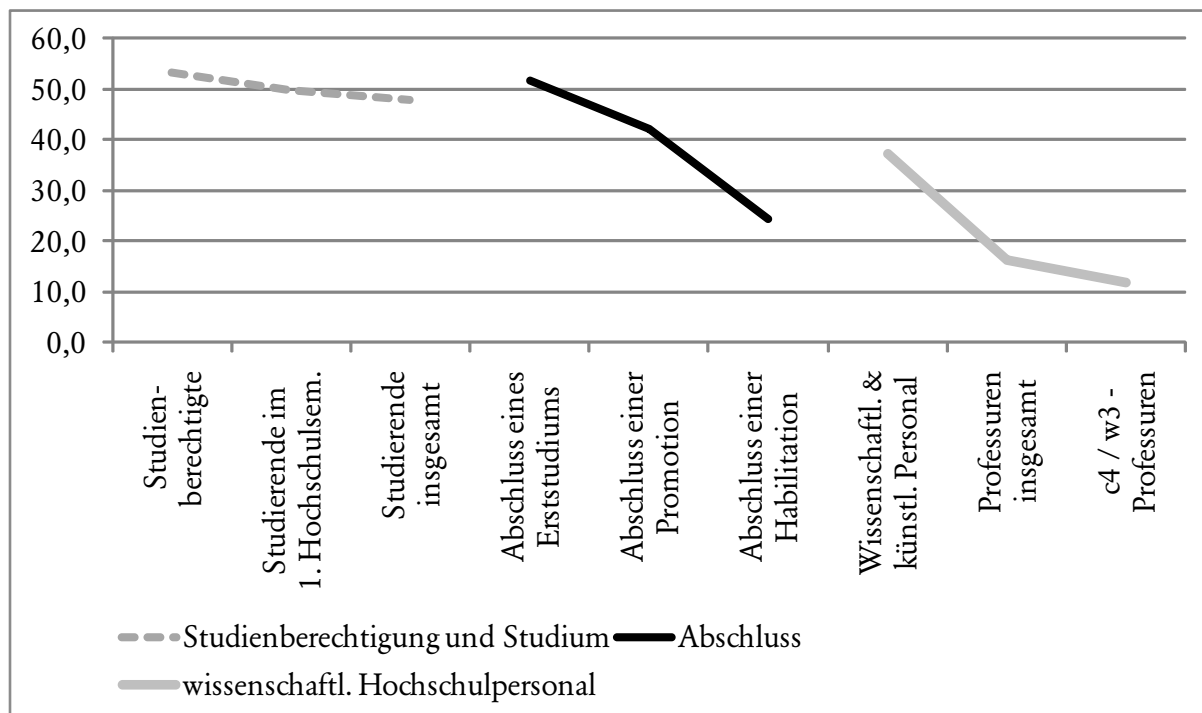
Abbildung 4 ist zu entnehmen, „dass der Frauenanteil über die einzelnen Qualifizierungsstufen hinweg sinkt. Zunächst sind über die Hälfte der Studienberechtigten im Jahr 2007 (53,3 Prozent) weiblich. Bei den Studierenden im ersten Hochschulsesemester beträgt der Frauenanteil immerhin noch

<sup>7</sup> Heine und Quast (2009, S. 15) schreiben, dass die Methodik sich gegenüber der Vorerhebung verändert hat und daher ein „Jahrgangvergleich aufgrund der Modifikationen nur bedingt möglich“ sei. Die steigende Bedeutung einzelner Felder sei dennoch kurz dargestellt, nicht jedoch, ohne auf den methodischen Bruch hinzuweisen.

knapp die Hälfte (49,8 Prozent), bei den Studierenden insgesamt sind es etwas weniger (47,7 Prozent). Bei den Abschlüssen findet sich ebenfalls eine fallende Tendenz: Den Abschluss eines Erststudiums erreichen mehr Frauen als Männer (51,8 Prozent), bei den Promotionen beträgt der Anteil der Frauen dann nur noch 42,2 Prozent, bei den Habilitationen fällt er auf 24,3 Prozent. Bei den wissenschaftlich und künstlerisch Beschäftigten an den Hochschulen ist der Frauenanteil schon auf der Ebene der wissenschaftlichen und künstlerischen MitarbeiterInnen mit 37,1 Prozent gering. Er fällt bei den Professorinnen und Professoren jedoch noch weiter auf 16,2 Prozent. Werden lediglich C4- bzw. W3-Professuren betrachtet, so liegt der Frauenanteil hier bei lediglich 11,9 Prozent“ (Banscherus et al. 2009, S. 25f.). Der Frauenanteil liegt zudem bei den Masterabschlüssen deutlich unter dem Anteil

bei den Bachelorabschlüssen (vgl. ebd. 2009, S. 26f.).

Frauen geben andere Verzichtsründe als Männer an. Heine und Quast (2009, S. 18) schreiben hierzu: „Besonders groß sind die Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Möglichkeit, die Studiengebühren zu finanzieren. Drei Viertel der Frauen ohne Studienabsicht aber vergleichsweise geringe 57 Prozent der Männer bekunden, dass Studiengebühren für sie persönlich gegen die Aufnahme eines Studiums sprechen. Zudem stellen für weibliche Studienberechtigte finanzielle Restriktionen, wie etwa das Fehlen der nötigen finanziellen Voraussetzungen für ein Studium (79 Prozent vs. 72 Prozent der Männer ohne Studienabsicht) sowie Schulden aus Studienkrediten oder dem Bafög-Darlehensanteil (77 Prozent vs. 66 Prozent) häufiger einen triftigen Studienverzichtgrund dar.“



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008, Tab 18; Darstellung wie bei Banscherus et al. 2009, S. 25.

**Abbildung 4: Frauenanteil auf den verschiedenen Stufen der akademischen Karriere 2007**



Daneben ist für Frauen auch die Frage der Berufsaussichten und die unkalkulierbaren Anforderungen eines Studiums weit häufiger ein Studienverzichtsgrund als für Männer. „Frauen scheinen im Vergleich zu Männern in Bezug auf die Studienentscheidung häufiger risikoavers zu agieren; Unsicherheiten in Bezug auf Berufsaussichten, Studienanforderungen und die eigenen Fähigkeiten kommen innerhalb ihrer Entscheidung gegen eine Studienaufnahme ebenso häufiger mit großem Gewicht zum Tragen wie die Finanzierung bzw. die finanziellen Kosten eines Studiums“ (ebd.).

Die Untersuchung der Studienverzichtsgründe wird leider nicht nach sozialer Herkunft der Hochschulberechtigten ausgewertet.

#### **4.1.4 Die Entwicklung von Studiengebühren**

In Deutschland gibt es verschiedene, das Studium betreffende Gebühren. Einerseits sind Nutzungsgebühren (für Bibliotheken und Skripten) zu nennen, andererseits Gebühren zur Finanzierung der Studentenwerke und zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs sowie Gebühren zur Finanzierung der Verfassten Studierendenschaft. Zudem gibt es so genannte Einschreibe- und Rückmeldegebühren, die den Verwaltungsaufwand der Hochschulen bei der Rückmeldung kompensieren sollen (vgl. BVerfGE 108, 1). Neben diesen Gebühren werden in Deutschland in einigen Bundesländern Studiengebühren erhoben, die keine konkreten Kosten abdecken sondern die allgemeine Beteiligung der Studierenden an den Kosten eines Hochschulstudiums bezwecken.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Paktes über wirtschaftliche, soziale und

kulturelle Rechte war das Studium an einer Hochschule gebührenfrei. Die Einführung von Studiengebühren ging in Deutschland schleichend voran: Zunächst führte das Bundesland Baden-Württemberg als erstes Land Studiengebühren für so genannte Langzeitstudierende ein. Hier wurden Gebühren fällig, wenn eine bestimmte Anzahl an Semestern überschritten wurde. Die Semesterzahl bemaß sich dabei an der so genannten Regelstudienzeit, welche besagt, dass in diesem Zeitraum ein Studium grundsätzlich abzuschließen sein muss. Allerdings stießen diese Gebühren neben grundsätzlicher Kritik auch deshalb auf Widerstand, weil bspw. die Organisation eines Teilzeitstudiums nicht gebührenfrei möglich war (zu den Langzeitstudiengebühren vgl. ABS 2006; Barbaro 2004). Dem Beispiel Baden-Württembergs folgten zahlreiche Länder, entweder indem Langzeitstudiengebühren eingeführt wurden (etwa Niedersachsen), oder indem Langzeitgebühren unter dem Namen „Studienkonten“ eingeführt wurden wie in Nordrhein-Westfalen. Auch hier wurde nach Überschreiten der Regelstudienzeit plus X Semester Gebühren fällig. Rheinland-Pfalz schließlich führte Studienkonten ein, die sich zumindest teilweise an der tatsächliche Nachfrage orientieren. Die Idee ist, nicht nach einer bestimmten Semesterzahl, sondern nach dem Besuch von Veranstaltungen im Umfang einer bestimmten Semesterwochenstundenzahl abzurechnen. Wenn das vorgegebene Kontingent an Semesterwochenstunden verbraucht ist, wird eine Gebühr fällig. Mit dieser Regelung sollen auch Teilzeitstudien ermöglicht werden, wobei auch in Rheinland-Pfalz bei Überschreiten der 1,75-fachen Regelstudienzeit Studiengebühren unabhän-

gig von der Anzahl der besuchten Veranstaltungen zu bezahlen sind.

In die zunehmende Debatte um die Einführung allgemeiner Studiengebühren griff im Jahr 2002 die damalige Bundesregierung mit einem Gesetz ein, welches ein allgemeines Gebührenverbot im Erststudium festschreiben sollte. Die Kompetenz hierzu wurde dem Bund jedoch mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 verneint und das Gebührenverbot für nichtig erklärt (vgl. BverfGE 112, 226). Das Bundesverfassungsgericht hat dabei weder geprüft, ob ein Studiengebührenverbot inhaltlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist, noch die Frage beantwortet, ob die entsprechende Regelung der Zustimmung des Bundesrats bedurft hätte. Das Gericht begründete seine Entscheidung ausschließlich kompetenzrechtlich, das heißt, dass der Bund mit der Festschreibung der Studiengebührenfreiheit seine Gesetzgebungskompetenz überschritten hätte. Diese sei gemäß Art. 75 des Grundgesetzes (GG) auf den Erlass von Rahmenvorschriften über „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ beschränkt. Eine Notwendigkeit, die Studiengebühren zu verbieten, sei nicht mit Art. 72 GG zu begründen. Gemäß Art. 72 GG müssen Rahmengesetze des Bundes zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ oder zur „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ erforderlich sein. Die Bundesrichter negierten demnach, das Studiengebühren in einzelnen Bundesländern zu ungleichwertigen Lebensverhältnissen führen könnten (vgl. ausführlich Keller 2005).

In seinem Urteil (BverfGE 112, 226) verwies das Bundesverfassungsgericht jedoch auf den UN-Sozialpakt und seine Geltung als Bundesgesetz: „Vor allem aber ist davon

auszugehen, dass die Länder in eigenverantwortlicher Wahrnehmung der sie nicht anders als den Bund treffenden Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen (Art. 3, Art. 7 Abs. 4 Satz 3, Art. 12 Abs. 1 GG; Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Buchstabe c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 <BGBl II 1973 S. 1569>; vgl. BVerwGE 102, 142 <147>; 115, 32 <37, 49>) bedachter Regelung bei einer Einführung von Studiengebühren den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen werden.“

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts haben sieben Länder allgemeine Studiengebühren bereits eingeführt, und zwar Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Hessen hat die Studiengebühren im Jahr 2008 wieder abgeschafft, so dass derzeit sechs Bundesländer allgemeine Studiengebühren erheben. In diesen Bundesländern sind 61,5 Prozent der Studierenden im Wintersemester 2009/10 eingeschrieben (vgl. Statistisches Bundesamt 2009, Tab. 01.1).

Die Einführung von Studiengebühren wird in den Ländern unter anderem damit begründet, dass die Studiengebühren sozialverträglich seien, ähnliche argumentiert auch die Bundesregierung im 5. Staatenbericht (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 94). In erster Linie wird auf die Möglichkeit einer Kreditaufnahme verwiesen. Die Studiengebühren – so die Logik – werden erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig, dann nämlich, wenn der Kredit samt Schuldzinsen zurückbezahlt werden muss. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer unterscheiden

sich teilweise stark voneinander: Teilweise werden die maximalen Schulden begrenzt. Allerdings bleibt insgesamt festzuhalten, dass Empfänger/innen von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zweimal Schulden machen müssen, um studieren zu können. Zwar bezieht sich die Verschuldungsgrenze einzelner Länder auf beide Schulden, allerdings erreichen auch hier die BAföG-Empfänger/innen schneller diesen hohen Schuldenstand. Auffällig ist auch, dass Nicht-EU-Bürger/innen i. d. R. keinen Anspruch auf einen Kredit haben – entgegen der Behauptung im 5. Staatenbericht (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 100).

Unabhängig von der Problematik einzelner Regelungen stellt sich die Frage, inwieweit ein zeitliches Verschieben der – um die Zinsen erhöhten – Studiengebührenaufzahlung das Problem der sozialen Selektivität beheben kann, zumal bekannt ist, dass schon heute Menschen ein Studium wegen der befürchteten Schulden nicht aufnehmen (vgl. Heine/Quast 2009). So zahlen bspw. Frauen in der Regel länger zurück, da sie später weniger Geld verdienen und daher länger zur Schuldentilgung benötigen (vgl. für Australien: Jackson 2002). Daher fassen Himpele und Schewe (2004, S. 38) zur Frage der Gebührenfinanzierung auch zusammen: „Allerdings steht diese Sozialverträglichkeit nur auf dem Papier: Denn alle Modelle, die debattiert werden, verlangen eine große Verschuldungsbereitschaft. Damit verschärfen sie zugleich soziale, ethnokulturelle und geschlechtsspezifische Diskriminierungen, von denen die jeweils individuellen Bildungsentscheidungen vorgeprägt sind. Gerechtfertigt, so die BefürworterInnen, seien nachlaufende Studiengebühren, weil diejenigen, die den unmittelbaren Nutzen des Studiums hätten,

auch dafür bezahlen sollen. Damit offenbaren die VerfechterInnen solcher Aussagen allerdings nur ihr merkwürdig politisch verkürztes Bildungs- und Gerechtigkeitsverständnis.“

Als zweiter Punkt der angeblichen Sozialverträglichkeit wird angeführt, dass es Befreiungstatbestände für soziale Härten gibt. Hierzu ist einerseits festzustellen, dass diese kaum einheitlich sind. Zum zweiten haben schon die Erfahrungen bei den Langzeitgebühren gezeigt, dass von den Betroffenen teilweise sensible Auskünfte (etwa über Krankheiten) verlangt werden – oft in Großraumbüros der Studierendensekretariate. Ferner ist aus diesen Erfahrungen bekannt, dass es für die Betroffenen oft nicht abzusehen ist, ob der Antrag durchkommt. Schließlich sind die Aufnahmetatbestände oft restriktiv ausgelegt. Insgesamt können die Ausnahmen das Problem der Abschreckung jedenfalls nicht lösen, zumal die Länder die entsprechenden Regelungen auch kurzfristig ändern können. Der UN-Sozialpakt fordert daher zu Recht eine Gebührenfreiheit und nicht Ausnahmeregelungen für Gebühren.

#### **4.1.5 Studienfinanzierung: Das Bundesausbildungsförderungsgesetz**

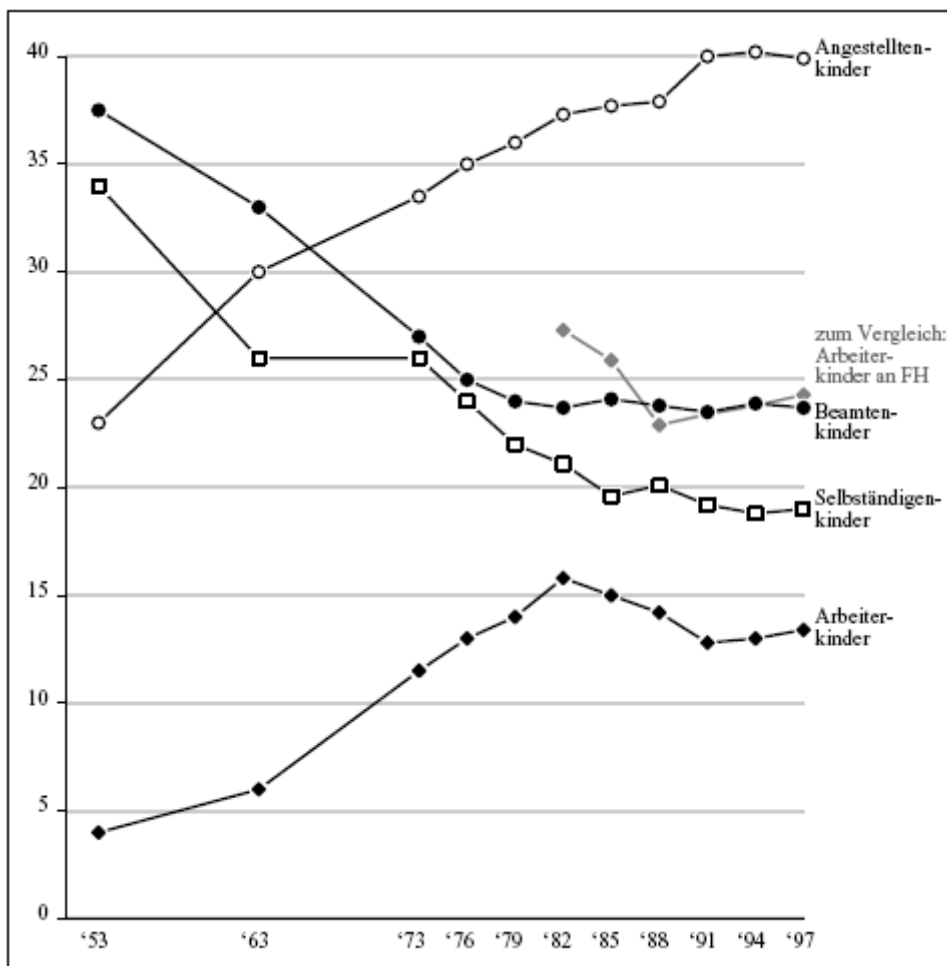
Neben der Frage der Studiengebühren stellt sich beim Zugang zur Hochschule auch die Frage der Finanzierung des Lebensunterhaltes. Schon vor Einführung der Studiengebühren bezifferten Dohmen und Hoi (2004, S. 51 f.) den privat zu tragenden Anteil der Kosten (im Wesentlichen Lebenshaltungskosten) auf 49 Prozent der Gesamtausgaben. Durch die Einführung der Studiengebühren verschiebt sich der privat getragene Anteil weiter nach oben. Das durch private

Stiftungen, konfessionelle Träger und politische Parteien mit staatlicher Unterstützung zur Verfügung gestellte Stipendienwesen in Deutschland ist eher gering ausgebaut – der Anteil der Stipendiaten wird auf lediglich 2 Prozent der Studierenden geschätzt (vgl. Wernicke 2007, vgl. auch CDU/CSU/FDP 2009, S. 60) – und beinhaltet keinen Rechtsanspruch auf Unterstützung. Dies wird sich auch durch das nationale Stipendienprogramm nicht ändern, dass sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet (s. u.).

Von staatlicher Seite ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz als wesentliches In-

strument zur Unterstützung bildungsferner Schichten zu nennen, das zudem einen Rechtsanspruch beinhaltet. Das BAföG ist eine vom Einkommen der Eltern abhängige Unterstützungsleistung, die derzeit zur Hälfte als Zuschuss, zur Hälfte als Darlehen gewährt wird.

1971 trat das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in Kraft. Seit seinem 35-jährigen Bestehen haben etwa 3,8 Millionen Student/innen und 4,4 Millionen Schüler/innen von der Förderung profitiert.



Quelle: Schnitzer et al. (1998), S. 103

Abbildung 5: Berufliche Stellung der Väter der Studierenden an Universitäten in den alten Ländern 1953–1997 in Prozent

Mit der Einführung des BAföG sollte, entsprechend der Zielsetzungen des UN-Sozialpaktes, eine Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungssystem erreicht werden, die eine wichtige Grundlage für die Bildungsexpansion in den 1970er Jahren darstellte.

Zu Beginn wurde das BAföG als Vollzuschuss eingeführt. 1982 erfolgte die vorübergehende Umstellung auf ein Volldarlehen. Diese gesetzgeberische Maßnahme wirkte sich negativ auf den Anteil der BAföG-Geförderten aus,<sup>8</sup> musste doch jetzt der/die BAföG-Empfänger/in die gesamte Summe der Ausbildungsförderung zurückzahlen. Insbesondere der Anteil der geförderten Arbeiterkinder nahm mit der Umstellung ab, wie Abbildung 5 zu entnehmen ist. Ein entscheidender Grund hierfür war die enorme Schuldenlast: bei durchschnittlich zehn Semestern Studienzeit belief sie sich auf bis zu 70.000 DM (rd. 35.800 €) für mit dem Höchstsatz geförderte Student/innen. Damit verlor das BAföG eine wichtige Funktion, wurde die Aufnahme des Studiums doch an die Verschuldungsbereitschaft der entsprechenden Person geknüpft. Eine Unterstützung bildungsferner Schichten bestand demnach lediglich im Bereitstellen eines Kredits zu besonderen Konditionen insbesondere bei der Kreditsicherung.

Im Zuge der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten wurden die Rückzahlungsmodalitäten auf einen hälftigen Zuschussanteil und einen hälftigen Darlehensanteil zurückgeführt. Das sich hieraus ableitende Verschuldungsrisiko blieb jedoch ein immer wieder angesprochenes Problem bei der Studienfinanzierung gerade bildungs-

ferner Schichten. Daher handelte die Bundesregierung 2001 und begrenzte die Verschuldung auf 10.000 €. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Studierenden, die aus den einkommensschwächsten Elternhäusern kommend Anspruch auf Höchstförderung haben, soll als Folge des hälftigen Darlehensanteils nicht länger auch die größte Schuldenlast aufgebürdet werden. Deshalb gilt künftig eine feste Belastungsobergrenze von 20 000 DM, bis zu der der einzelne BAföG-Empfänger die als Staatsdarlehen erhaltenen Förderleistungen höchstens zurückzahlen muss. Damit zieht der Gesetzentwurf die Konsequenz aus der von allen Sachverständigen bekräftigten Sorge, dass vor allem Jugendliche aus einkommensschwächeren Familien durch den drohenden Schuldenberg von der Aufnahme eines Studiums abgeschreckt werden oder auf studienzeitverlängernden Nebenerwerb ausweichen. Die absolute Obergrenze für die Darlehensrückzahlung gewährleistet ein Höchstmaß an Sicherheit, Transparenz und Kalkulierbarkeit, um besonders den auf BAföG-Höchstförderung Angewiesenen die Entscheidung für ein Studium zu erleichtern.“ (BMBF 2001, S. 36 f.)

Die Förderung der Studierenden durch das BAföG ist jedoch nicht nur durch die Umstellung auf ein Darlehen – zunächst Volldarlehen, derzeit Teildarlehen – reduziert worden, sondern auch durch die mangelnde Anpassung der Fördersätze (vgl. zu den Fördersätzen die BAföG-Berichte<sup>9</sup>). In einem

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu BMBF 1986, S. 255.

---

<sup>9</sup> Diese sind als Bundestagsdrucksachen erschienen: Erster Bericht vom 13. Dezember 1973 – Bundestagsdrucksache 7/1440, Zweiter Bericht vom 30. Dezember 1976 – Bundestagsdrucksache 8/28, Dritter Bericht vom 9. November 1978 – Bundestagsdrucksache 8/2269, Vierter Bericht vom 26. Februar 1981 – Bundestagsdrucksache 9/206, Fünfter Bericht vom 21. Dezember 1983 – Bundestagsdrucksache 10/835, Sechster Bericht vom 2. Januar

Bericht an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft bereits 2007 darauf hingewiesen, dass die Anpassung der BAföG-Sätze nicht ausreicht, da diese nicht einmal die Inflation abdecke (vgl. Achelpöehler et al. 2007, S. 27). Der Achtzehnte BAföG-Bericht macht nun deutlich, dass die Gefördertenquote im Jahr 2008 mit 24,4 Prozent unter der Quote des Jahres 2005 (25,1 Prozent) liegt (vgl. Deutscher Bundestag 2010a). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die offizielle Gefördertenquote die Zahl der BAföG-geförderten Studierenden auf die Gruppe „der dem Grunde nach förderberechtigten“ Studierenden bezieht; die tatsächliche Förderquote liegt mit rund 17 Prozent noch deutlich darunter. Der durchschnittliche Förderbetrag liegt mit 398 Euro monatlich nur geringfügig über den Werten der Vorjahre (2005-2007: 375 Euro). Zwar wird derzeit eine Erhöhung der Bedarfssätze um zwei Prozent sowie der Freibeträge um drei Prozent diskutiert (vgl. Deutscher Bundestag 2010b), ob diese unzureichende Erhöhung tatsächlich vom Bundestag beschlossen und ihr vom Bundesrat zugestimmt wird, ist jedoch unklar. Das BAföG ist damit auch in den vergangenen Jahren weiter ausgehöhlt worden. Die derzeitigen Ankündigungen, das BAföG um zwei Prozent zu erhöhen, wird nicht zu einer

---

1986 – Bundestagsdrucksache 10/4617, Siebter Bericht vom 2. Oktober 1987 – Bundestagsdrucksache 11/877, Achter Bericht vom 2. Oktober 1989 – Bundestagsdrucksache 11/5524, Neunter Bericht vom 14. Januar 1992 – Bundestagsdrucksache 12/1920, Zehnter Bericht vom 17. Januar 1994 – Bundestagsdrucksache 12/6605, Elfter Bericht vom 21. Dezember 1995 – Bundestagsdrucksache 13/3413, Zwölfter Bericht vom 16. Dezember 1997 – Bundestagsdrucksache 13/9515, Dreizehnter Bericht vom 23. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/1927, Vierzehnter Bericht vom 14. Dezember 2001 – Bundestagsdrucksache 14/7972, Fünfzehnter Bericht vom 15. April 2003 – Bundestagsdrucksache 15/890, Sechzehnter Bericht vom 21. Februar 2005 – Bundestagsdrucksache 15/4995.

Umkehr des schleichenden Funktionsverlusts des BAföG beitragen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Anteil der Studierenden, die Leistungen nach dem BAföG erhalten haben, innerhalb der letzten zwölf Jahre nie über einen Anteil von 20 Prozent (von allen Studierenden) hinaus gekommen ist. Auch nach den aktuellen Angaben aus dem Jahr 2008, werden lediglich 17 Prozent der Studierenden durch das BAföG unterstützt, so dass von einem ausgebauten Stipendiensystem nicht die Rede sein kann. Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass zu Beginn (1972–1975) über 40 Prozent der Studierenden gefördert wurden (vgl. Deutscher Bundestag 1976, S. 5).

## **4.2 Studiengebühren und Studienfinanzierung im Lichte des UN-Sozialpakts**

Aus Art. 13 Abs. 2 Satz c und e des UN-Sozialpakts lässt sich eine Art Doppelstrategie zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung an Hochschulen ableiten. Einerseits ist die Forderung nach Unentgeltlichkeit formuliert, zum anderen wird der Auftrag zur Einrichtung eines Stipendiensystems festgeschrieben.

### **4.2.1 Studienfinanzierung: sinkende staatliche Unterstützung**

Das BAföG war bei seiner Einführung ein Erfolg. 44,6 Prozent der Studierenden profitierten zunächst von der Einführung (vgl. Keller 2002, S. 22). Abbildung 5 zeigt die soziale Zusammensetzung der Studierenden im Zeitverlauf. Hierbei wird der berufliche Hintergrund des Vaters als Maßstab verwendet. Der Abbildung ist zu entnehmen, dass der Anteil der Arbeiterkinder mit der Einführung des BAföG 1971 erheblich anstieg. „Der Anteil der Arbeiter-

kinder, der im Jahr 1953 4 Prozent betrug, hat sich in den darauf folgenden 20 Jahren bis 1973 verdreifacht (und bis 1982 sogar vervierfacht)“ (Schnitzer et al. 1998, S. 104). Mit massiven Kürzungen 1981 und der Umstellung des BAföG auf ein Darlehen 1982 wurde der eingeschlagene Weg der Verbesserung des Hochschulzugangs verlassen. Das macht sich auch in der Bildungsbeteiligung der so genannten bildungsfernen Schichten bemerkbar: Ab 1981 geht der Anteil der Arbeiterkinder nach einem jahrelangen Anstieg wieder zurück. Dieser Trend wird erst durch die erneute Umstellung des BAföG auf einen Teilzuschuss (hälftig Darlehen, hälftig Zuschuss) gestoppt. Die Deckelung der BAföG-Schulden auf 10.000 € im Jahr 2001 trägt ebenfalls der Verschuldungsangst Rechnung und versucht, ein Studium für so genannte bildungsferne Schichten attraktiver zu machen.

Die neue Bundesregierung hat nun einen Gesetzentwurf zur Einführung eines nationalen Stipendiensystems vorgelegt (vgl. Deutscher Bundestag 2010c): Die Finanzierung dieses Programms ist im Koalitionsvertrag bereits benannt worden: Die Koalition wird „gemeinsam mit den Ländern ein nationales Stipendienprogramm ins Leben rufen, mit dem wir von Universitäten und Fachhochschulen bei Wirtschaft und Privaten eingeworbene Stipendien in Höhe von 300 Euro im Monat von der BAföG-Anrechnung freistellen und bis zur Hälfte öffentlich bezuschussen. Die öffentliche Finanzierung soll dabei je zur Hälfte durch den Bund und die Länder erfolgen“ (CDU/CSU/FDP 2009, S. 60). Der Bund will demnach je Stipendiaten gerade einmal 75 Euro im Monat besteuern. Da derzeit nicht abzusehen ist,

dass es überhaupt eine nennenswerte Beteiligung aus der Wirtschaft gibt, und da zudem fraglich ist, ob die Wirtschaft tatsächlich Studierende aller Fächer gleichermaßen unterstützen würde ist fraglich. Das Stipendienprogramm kann zudem niemals einen Rechtsanspruch auf eine Unterstützung, wie er im BAföG vorgesehen ist, ersetzen. Es beinhaltet keinen Anspruch und wird daher kaum helfen, der sozialen Exklusion so genannter bildungsferner Schichten tatsächlich entgegenzuwirken.

#### 4.2.2 Studiengebühren

In § 13 c des UN-Sozialpaktes wird die „allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“ bei Hochschulstudien vorgeschrieben. Der Sinn dieser eindeutigen Vorschrift ist die Verhinderung einer sozialen Selektion über Studiengebühren, da diese aufgrund der Verknüpfung mit finanziellen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums immer sozial selektiv wirken (vgl. ABS 2005). Interpretationen, die darauf hinauslaufen, Studiengebühren unter bestimmten Bedingungen doch für zulässig zu halten (vgl. bspw. Riedel/Söllner 2006), sind zurückzuweisen. Diese Argumente basieren im Kern auf der Aussage, dass Studiengebühren jedenfalls dann zulässig seien, wenn sie so ausgestaltet seien, dass es keine Abschreckungswirkung gebe. Der Sozialpakt spricht jedoch zurecht von einer Unentgeltlichkeit, da den Urhebern klar gewesen sein dürfte, dass die Verkopplung von Bildungschancen mit einer Zahlungsbereitschaft immer Abschreckungswirkungen nach sich zieht. Die Zulässigkeit der Studiengebühren in Deutschland nach der genannten Argumentation ist jedenfalls hinfällig, da inzwischen eine erste empirische Studie eindeutig belegt, dass potentielle Studierende auch wegen der

Studiengebühren auf ein Studium verzichten (vgl. Heine et al. 2008, siehe auch Lehmann 2008).

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat die Einführung der Studiengebühren in Deutschland bereits 2001, als noch kein Land allgemeine Gebühren ab dem ersten Semester eingeführt hatte, beanstandet: „Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Studiengebühren an den Universitäten steigen, obwohl Art. 13 des Paktes die stufenweise Einführung der kostenlosen Hochschulbildung fordert“ (Vereinte Nationen 1998, S. 4). Weiter wird ausgeführt: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, keine Erhöhung der Studiengebühren vorzunehmen, im Einklang mit Art. 13 des Paktes“ (ebd., S. 5). In seinen Schlussfolgerungen zum letzten Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Paktes heißt es: „Der Ausschuss empfiehlt der Regierung des Vertragsstaats, in den nationalen Regelungen für weiterführende Bildung eine Senkung der Studiengebühren einzuführen mit dem Ziel, diese abzuschaffen.“ (vgl. Vereinte Nationen 2001, S. 10).

Diesen Empfehlungen ist die Bundesrepublik Deutschland nicht gefolgt (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 93). Zwar wurde durch die Änderung des Hochschulrahmengesetzes ein Versuch zur Festschreibung eines Verbots von Studiengebühren für einen gewissen Studiumumfang unternommen. Dieser Versuch wurde jedoch in Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 2005 abgebrochen und im Anschluss nicht weiter verfolgt. Im Gegenteil hat der Bund als Konsequenz daraus weitere Kompetenzen im Bereich der Bildung abgegeben (sogenannte Föderalismusreform I), und es gibt derzeit keine Versuche seitens des Bundes, Art. 13

des Sozialpaktes umzusetzen. Die Einführung von Studiengebühren lässt sich weder damit rechtfertigen, dass damit für breitere Bevölkerungskreise der Zugang zum Hochschulstudium eröffnet wird, indem die Studiengebühren zu einer Ausweitung des Angebots an Studienplätzen verwendet werden. Noch ist Deutschland in eine Lage gekommen, die die Finanzierung eines Studienangebots ohne Studiengebühren verunmöglichen würde.

Riedel und Söllner (2006, S. 277) haben ausgeführt, dass Studiengebühren nach dem UN-Sozialpakt jedenfalls dann zulässig seien, „wenn diese Gebühren sozial verträglich sind und einen diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere finanzschwacher Studienbewerber, ermöglichen“. Sie begründen dies damit, dass das eigentlich Ziel der ungehinderte Zugang zur Hochschule ist und nicht die Frage der Studiengebühren. Wenn es also gelänge, Studiengebühren derart auszugestalten, dass hiervon keine sozial regressive Wirkung ausgehe, dann seien Studiengebühren zulässig.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Einführung von Studiengebühren sehr wohl Auswirkungen auf die Studierneigungen hatten und haben und damit den Anforderungen von Riedel/Söllner (2006) nicht gerecht werden können. Die Frage, inwieweit es überhaupt Studiengebühren geben kann, bei denen die Probleme der Abschreckung und der sozialen Selektion nicht auftreten, kann an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Eine HIS-Studie (vgl. Heine et al. 2008) macht deutlich, dass bis zu 18.000 Studienberechtigte wegen der Studiengebühren auf ein Studium verzichten. Damit ist nach derzeitigem Stand empirisch abgesichert, dass Studiengebühren eine abschreckende



Wirkung haben und die Behauptung der Sozialverträglichkeit, wie die Bundesregierung sie im Staatenbericht vertritt, widerlegt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im Jahre 1972 angesichts der großen Zahl der Studierenden, die keinen Studienplatz erhalten können, weil der Staat keine entsprechenden Ausbildungskapazitäten geschaffen hat, festgestellt: „Wegen dieser Auswirkungen ist nicht zu bestreiten, daß sich der absolute numerus clausus am Rande des verfassungsrechtlich hinnehmbaren Bereiches liegt“ (BVerfGE 33, 303, vgl. auch Achelpöhler 2009 sowie Himpele/Staack 2009). Auch die Verschärfung des Numerus Clausus im vergangenen Jahr (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2007; Banscherus et al. 2009, S. 20ff.), bei der einzelne Bundesländer die Anzahl der Fächer mit NC erheblich erhöhten, macht in Verbindung mit den Studiengebühren deutlich, dass der Zugang zur Hochschulbildung in Deutschland keineswegs frei ist. Entgegen der Behauptung der Bundesregierung, dass „nur in einigen Studiengängen“ Zulassungsbeschränkungen bestehen (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 99) trifft dies auf über die Hälfte aller Bachelorstudiengänge zu (vgl. Banscherus et al 2009).

### **4.3 Zusammenfassung**

Das Ziel des UN-Sozialpaktes ist auch die soziale Öffnung des Hochschulsystems. Als Instrumente werden hierbei die Gebührenfreiheit sowie die finanzielle Unterstützung der Studierenden benannt. Es stellt sich demnach zusammenfassend die Frage, was die Bundesregierung und die Landesregierungen unternommen haben, um das Recht auf Bildung im Hochschulbereich durchzusetzen.

Die Bildungschancen sind in Deutschland nach wie vor ungleich verteilt. Die Zahlen der regelmäßig erscheinenden Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks belegen einen engen Zusammenhang zwischen dem akademischen Abschluss der Eltern und der Aufnahme eines Studiums (vgl. Isserstedt et al. 2010). Auch ein internationaler Vergleich für zwanzig europäische Staaten stellt Deutschland kein gutes Zeugnis aus. Die Autoren haben den Anteil der Männer mit einem bestimmten Bildungsabschluss ins Verhältnis gesetzt mit dem entsprechenden Anteil der Väter von Studierenden. Die Ergebnisse von Orr et al. (2008) zeigen, dass die Kinder der Väter mit geringem Bildungsniveau in Deutschland an den Hochschulen erheblich unterrepräsentiert sind. Lediglich fünf betrachtete Staaten haben ein noch schlechteres Verhältnis vorzuweisen, wohingegen die Niederlande und Spanien es sogar schaffen, einen überproportionalen Anteil der Kinder von bildungsfernen Vätern an die Hochschulen zu bringen.

Die Situation für die Kinder aus den bildungsfernen Schichten hat sich in Deutschland zwar in der Vergangenheit auf lange Sicht verbessert, von einem gezielten Weiterführen entsprechender politischer Maßnahmen zur Öffnung der Hochschulen (Studiengebührenfreiheit, Unterstützung der Studierenden, Curricula-Überarbeitung mit dem Ziel einer höheren Attraktivität eines Studiums für bildungsferne Schichten) kann jedoch keine Rede sein. Jenseits aller Beteuerungen setzt der Gesetzgeber derzeit nicht die möglichen Instrumente und Ressourcen ein, um die Chancengleichheit im Bildungssystem zu verbessern. Angesichts der enormen Bedeutung von Bildung sowohl für die Gesellschaft als auch für das Indivi-

duum ist dieses Nichthandeln nicht akzeptabel. Der faktische Ausschluss großer Bevölkerungsschichten von einer Hochschul-

bildung ist mit dem demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland nicht zu vereinbaren.

## 5 Menschenrechtsbildung (Art. 13) und Schulpflicht (Art. 14)

### 5.1 Einleitende Bemerkungen

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen hat seine Prüfung des vierten Staatenberichtes der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Paktes am 13. August 2001 mit „Schlussfolgerungen“ abgeschlossen. Erst sieben (!) Jahre später geht die Bundesrepublik Deutschland auf die Besorgnisse, Vorschläge und Empfehlungen des Rates ein. Sie begründet diese verzögerte Reaktion jedoch nicht, sondern belässt es bei der Feststellung: „Wegen mehrfacher Verzögerungen bei den aufwändigen Abstimmungsprozessen zwischen den Verfahrensbeteiligten war eine frühere Vorlage des Staatenberichts leider nicht möglich.“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 7)

Offenbar ist den Verantwortlichen jedoch bewusst, dass diese späte Reaktion Zweifel wecken kann, ob die offiziellen Organe der Bundesrepublik den Menschenrechten und den Kommunikationsprozessen auf der Ebene der Vereinten Nationen genügend Bedeutung beimessen. Deshalb wird in Teil I/A. Vorbemerkungen des fünften Staatenberichts in Aussicht gestellt: „Um diesem zeitlichen Moment Rechnung zu tragen, enthält der vorliegende Bericht dort, wo es sich anbietet, auch weiterführende Zahlen und Hinweise auf Entwicklungen in den Jahren 2006, 2007 und 2008“ (ebd.).

Wer allerdings erwartet hat, dass der fünfte Staatenbericht im Zusammenhang der Artikel 13 und 14 z.B. auf den viel beachteten Deutschlandbesuch des UN-Sonderbericht-

erstatters Vernor Muñoz im Frühjahr 2006 und auf seinen Bericht im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im März 2007 oder auf die zahlreichen internationalen Vergleichsstudien Bezug nimmt, wird enttäuscht. Muñoz-Besuch, die internationalen Leistungsvergleichsstudien PISA und PIRLS (in Deutschland IGLU) werden mit keiner Silbe erwähnt. Die Nicht-Erwähnung des Muñoz-Besuchs kann nur als Ausdruck von bewusster Missachtung gewertet werden. Dabei wäre der Staatenbericht eine gute Gelegenheit gewesen, das wenig souveräne und teilweise peinliche und skandalöse Verhalten auch offizieller Stellen anlässlich des Besuchs des Sonderberichterstatters nachträglich zu korrigieren (vgl. Overwien/Prengel 2007). Es ist hier jedoch nicht der Ort, auf Einzelheiten des Muñoz-Besuchs einzugehen.<sup>10</sup>

### 5.2 Besorgnisse, Empfehlungen und Bitten des UN-Ausschusses

Die folgenden *Besorgnisse, Empfehlungen und Bitten* hat der UN-Ausschuss im Hinblick auf Artikel 13 und 14 geäußert.

#### **Besorgnis**

„29. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass mehrere Bundesländer sich von dem Grundsatz der kostenlosen weiterführenden Bildung durch das Erheben von Gebühren entfernt haben, die in einigen Fällen zur Deckung der Verwaltungskosten der

<sup>10</sup> Für umfangreichere Informationen siehe auch die Homepage der GEW [http://www.gew.de/Besuch\\_des\\_UN-Sonderberichterstatters\\_2.html](http://www.gew.de/Besuch_des_UN-Sonderberichterstatters_2.html)

Bundesländer und nicht zur Ausgabendeckung der Universitäten verwendet werden“.

### **Empfehlung**

„47. Der Ausschuss empfiehlt der Regierung des Vertragsstaats in den nationalen Regelungen für weiterführende Bildung eine Senkung der Studiengebühren einzuführen mit dem Ziel diese abzuschaffen.“

### **Bitten**

(Auch 47.) „Der Ausschuss erbittet von dem Vertragsstaat im nächsten Staatenbericht detaillierte und aktuelle Informationen sowie vergleichende Statistiken zur Qualität der tertiären Bildung, wie z.B. Kursgröße.“

(Auch 47.) „Außerdem erbittet der Ausschuss im nächsten Staatenbericht von dem Vertragsstaat aktuelle Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte im deutschen Bildungssystem.“

Es fällt auf, dass sich der Ausschuss mit seinen Besorgnissen und Empfehlungen im Wesentlichen auf den tertiären Bildungsbereich und die Studiengebühren konzentriert (siehe hierzu auch Kapitel 4.2). Der allgemeinbildende Schulbereich ist lediglich in die *Bitte* eingeschlossen, im nächsten Staatenbericht aktuelle Informationen über „den *Umfang* (Hervorhebung durch Verf.) der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte im deutschen Bildungssystem“ (Original: German education system) zu erhalten.

Die Einlassungen der Bundesregierung stehen bezüglich des Umfangs und der Ernsthaftigkeit der Auseinandersetzung zu den Besorgnissen, Empfehlungen und Bitten des UN-Ausschusses (Nr. 29 und 47) in einem umgekehrten Verhältnis:

- Die Einlassungen der Bundesregierung zu den Studiengebühren fallen ohne substantielle inhaltliche Auseinandersetzung denkbar knapp aus. Die Empfehlung des Ausschusses wird zurück gewiesen (siehe Kapitel 4.2).
- Die Bitte, „aktuelle Informationen sowie vergleichende Statistiken zur Qualität der tertiären Bildung, wie z.B. Kursgröße“ zu erhalten, wird vollständig ignoriert.
- Demgegenüber wird jedoch auf die Bitte, „aktuelle Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte im deutschen Bildungssystem“ zu bekommen, ungewöhnlich umfangreich eingegangen.

## **5.3 Menschenrechtsbildung**

Mehr als drei Seiten sind im fünften Staatenbericht der Menschenrechtsbildung in den allgemein bildenden Schulen gewidmet (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008). Das übrige Bildungswesen wird ohne Begründung weitgehend ausgeklammert. Nur zur Hochschulbildung findet sich der lapidare Hinweis: „Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte an deutschen Hochschulen liegen hier nicht vor. Die inhaltliche Gestaltung der Lehrangebote liegt in der Autonomie der Hochschulen.“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 96). Zur Menschenrechtsbildung in den Kindertagesstätten, den Schulen der beruflichen Bildung, in der Erwachsenenbildung und außerschulischen Jugendarbeit findet sich nicht einmal eine solche Bemerkung.

Diese Ignoranz gegenüber den nicht-schulischen Bildungsbereichen ist nicht nachvollziehbar. Bezüglich der Hochschulen hätte man z.B. zumindest einen Hinweis auf

den UNESCO Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung an der Universität Magdeburg (Lehrstuhlinhaber: Prof. Dr. K.P. Fritzsche) sowie auf das Erziehungswissenschaftliche Seminar an der Universität Heidelberg (Prof. Dr. V. Lenhart) erwarten können. Auch das gemeinsam von der Bundeszentrale für politische Bildung, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und dem Europarat 2005 herausgegebene Online-Handbuch „Kompass – Handbuch zur Menschenrechtsbildung“, das für die schulische und außerschulische Bildungsarbeit konzipiert wurde, hätte durchaus Erwähnung finden können.

Insgesamt entsteht der Eindruck, als solle die im Vergleich auffallend ausführliche Beschäftigung mit dem Thema „Menschenrechtsbildung“ von den dürftigen Einlassungen zum *materiellen und chancengleichen Recht auf Bildung* ablenken. Allerdings kann der Textumfang beim Thema Menschenrechtsbildung nicht darüber hinwegtäuschen, dass der eigentlichen Bitte des Ausschusses, nämlich etwas über den *Umfang* der Menschenrechtsbildung zu erfahren, auch für den Schulbereich nur sehr unvollständig nachgekommen wird.

### 5.3.1 Menschenrechtsbildung im allgemeinbildenden Schulsystem

Der fünfte Staatenbericht stützt sich in seinen Aussagen zur Menschenrechtsbildung im allgemein bildenden Schulsystem auf eine Länderumfrage des Sekretariats der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Menschenrechtsbildung in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz 2008). Der Staatenbericht referiert wörtlich das Vorwort dieser

Umfrage<sup>11</sup>, allerdings ohne dies kenntlich zu machen oder auf die Umfrage Bezug zu nehmen.

Im fünften Staatenbericht finden sich allgemeine Aussagen wie z.B. „Dem Schulwesen kommt bezüglich der Menschenrechtsbildung eine besondere Bedeutung und Verantwortung zu.“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 96) oder „Menschenrechtsbildung ist in den Schulgesetzen der einzelnen Länder verankert.“ (ebd., S. 94) Eine Überprüfung der letzten Aussage anhand der KMK-Umfrage ergibt jedoch, dass man von einer *Verankerung* der Menschenrechtsbildung in den Schulgesetzen der Länder zumindest nicht unter diesem Begriff sprechen kann. Ein expliziter Bezug auf die Menschenrechte findet sich nur in den Schulgesetzen Bremens und Niedersachsens. Die 2003 in einer Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) getroffene Feststellung, „Menschenrechtsbildung (MRB) ist in der deutschen Bildungslandschaft ein noch relativ junges Gebiet, sowohl hinsichtlich der erziehungswissenschaftlichen Forschung, als auch mit Blick auf die pädagogische Praxis“ (Lohrenscheit/Rosemann 2003) hat auch heute noch uneingeschränkte Gültigkeit. Es ist nicht erkennbar, dass sich daran seit 2003 substantiell etwas geändert hätte. Merkbliche Aktivitäten von Bildungspolitik und -verwaltung waren seitdem nicht festzustellen.

---

<sup>11</sup> Die Länderumfrage der KMK war gleichzeitig der Beitrag der KMK für den nationalen Bericht im Rahmen des Aktionsplans der Vereinten Nationen für das Weltprogramm zur Menschenrechtsbildung. Mit der Einrichtung der Servicestelle für Menschenrechtsbildung erfüllt das Deutsche Institut für Menschenrechte eine der Vorgaben der Dekade für Menschenrechtsbildung der Vereinten Nationen (1995-2004). Die Dekade wird seit 2005 kontinuierlich durch das Weltaktionsprogramm für Menschenrechtsbildung fortgeführt. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsbildung.html>

### 5.3.2 Inhalte der Menschenrechtsbildung

Im fünften Staatenbericht wird ausführlich beschrieben, dass in den Stundentafeln der meisten Schulfächer (nicht erwähnt werden die MINT-Fächer) Zeiten für Inhalte der Menschenrechtsbildung vorgesehen sind. Hinsichtlich der exemplarisch genannten Inhalte fällt auf, dass als Bezugspunkt nicht die UN-Konventionen sondern das Grundgesetz genannt werden und dass die Inhalte größtenteils der staatsbürgerlichen Erziehung zuzurechnen sind („freiheitlich-demokratische Grundordnung“, „Verantwortung gegenüber der Gesellschaft“, „totalitäre Systeme“). Daneben wird außer auf Themen aus dem Bereich von Ethik und Moral auch auf ökonomische und ökologische Fragen verwiesen.

Insgesamt machen die Ausführungen des Staatenberichts zu inhaltlichen Fragen der Menschenrechtsbildung einen ungeordneten und unsystematischen Eindruck. Die gängige Systematik (Lernen *über* die Menschenrechte – Lernen *durch* die Menschenrechte – Lernen *für* die Menschenrechte) findet sich im Staatenbericht ebenso wenig wieder wie in den Lehrplänen und Stundentafeln. Bereits bei einer cursorschen Sichtung stellt sich ein Eindruck von völliger Beliebigkeit ein. Hinzu kommt, dass im Staatenbericht kein Versuch unternommen wird, das zugrunde liegende Verständnis von Menschenrechtsbildung zu klären. Die wäre jedoch wichtig, weil die Themen der Menschenrechtsbildung per se vielfache Überschneidungen und Querverbindungen zu verwandten oder benachbarten pädagogischen Teildisziplinen aufweisen (beispielsweise zur interkulturellen Bildung, zum Globalen Lernen oder zur anti-rassistischen Pädagogik). Es wäre lohnend

und notwendig, die Schulgesetze, Lehrpläne, Richtlinien und Bildungsstandards unter verschiedenen Aspekten differenziert nach Bundesländern zu analysieren, um das Verständnis, die Inhalte und Methoden, die Ressourcen und den Umfang von Menschenrechtsbildung in den Bundesländern zumindest systematisch zu beschreiben, wenn nicht gar zu klären.

Die keineswegs systematische Verankerung von Themen der Menschenrechtsbildung in den Lehr- und Bildungsplänen ist auch den Verfassern des Staatenberichts bewusst. Ihnen ist zuzustimmen, wenn sie schreiben: „Trotz der Vielzahl der hier für die Menschenrechtsbildung exemplarisch genannten Inhalte der einzelnen Unterrichtsfächer bleibt es in den meisten Fällen den Schulen bzw. Fachkonferenzen selbst überlassen, welche Plattform sie für die Vermittlung der Menschenrechtsbildung wählen. Grundsätzlich gilt, dass das Thema Menschenrechte in allen Jahrgangsstufen aufgegriffen werden *kann* (Hervorhebung durch Verf.), wenn nur dem Alter und der Reife der Schülerinnen und Schüler angemessene Inhalte und Methoden verwandt werden, die den Jahrgangsstufen in Niveau und Schwierigkeitsgrad angemessen sind“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 94).

Dieser Zustand kann – natürlich - nicht zufrieden stellen und es ist schon sehr verwunderlich, dass ihn die Bundesrepublik Deutschland offenbar als unveränderliche Tatsache hinzunehmen bereit ist. Zumindest finden sich im Staatenbericht keine Hinweise, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik erwarten ließen.

Die Beliebigkeit und Zufälligkeit, mit der Menschenrechtsbildung in den Schulen

erfolgt, verweist auf ein generelles Problem so genannter Querschnittsthemen in pädagogisch vergleichsweise selbstständigen Schulen: Querschnittsthemen haben keinen festen Ort im Stundenplan. Ob und in welchem Umfang sie Gegenstand des Lernens werden, hängt folglich von vielen Zufällen ab: Welche Interessen und Ausbildungsschwerpunkte die Lehrkräfte haben, ob überhaupt der Personalbedarf gedeckt ist, welche Schwerpunkte im Schulprogramm festgelegt werden usw. Verstärkt wird dieser unbefriedigende Zustand noch durch die zunehmende Orientierung an *kompetenzorientierten* Bildungsstandards bei weitgehender Vernachlässigung einer Orientierung an Inhalten. Im Bericht des baden-württembergischen Kultusministerium für die KMK-Umfrage wird diese Problematik zutreffend beschrieben. Es heißt dort: „Sie (die Bildungsstandards – MD) schreiben fest, über welche Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse (Kompetenzen) Schülerinnen und Schüler zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Schulkarriere verfügen müssen. Der damit verbundene Perspektivenwechsel in der Bildungspolitik des Landes sieht vor, dass die neuen Bildungspläne weniger über Inhalte als über Kompetenzen das Unterrichtsgeschehen steuern; daher werden weniger als in vorherigen Bildungsplänen inhaltliche Festlegungen getroffen. Auch lassen sich einzelne Inhalte schwerer verorten, als dies in den traditionellen Bildungs- und Lehrplänen der Fall war.“ (Kultusministerkonferenz 2008, S. 19)

Ein sinnvoller Ausweg aus dieser Problematik könnte die verbindliche Festlegung von Zeitkontingenten für Querschnittsaufgaben sein, welche zur Illustration mit einem exemplarischen Spiralcurriculum für die gesamte Schulzeit verbunden werden.

Zwischen Curriculum und den kompetenzorientierten Bildungsstandards wären die Querverbindungen zu verdeutlichen.

### 5.3.3 Ressourcen für Menschenrechtsbildung

Zufälligkeit und Beliebigkeit sind auch der vorherrschende Eindruck, wenn es um die Ressourcen geht, die den Schulen für Menschenrechtsbildung zur Verfügung stehen. Zwar werden auch hier im Staatenbericht wortreich alle möglichen Maßnahmen aufgezählt, die einen „effizienten Unterricht auch im Rahmen der Menschenrechtsbildung gewährleisten“ sollen: Lehrerfortbildungen, Symposien, Info-Briefe, Projekte, Patenschaften und Schulpartnerschaften.

Schaut man sich jedoch zum Beispiel die Ressource Lehrerfortbildung an, so findet sich im KMK-Bericht nur für das Land Hessen der Hinweis auf Angebote, die explizit das Thema *Menschenrechte* bereits im Titel tragen. In den übrigen Bundesländern überwiegen die allgemeinen Hinweise, dass Fortbildungen zu Themen der Menschenrechtsbildung stattgefunden haben.

Eine wichtige Ressource für die Menschenrechtsbildung in den Schulen sind die außerschulischen Partner. Im Staatenbericht wird auf UNESCO, UNICEF, Kirchen und sonstige soziale Einrichtungen hingewiesen. Hingegen werden die Aktivitäten zahlreicher Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty International, Human's Rights Watch, Welthungerhilfe oder World University Service nicht entsprechend ihrer Bedeutung gewürdigt. Diese Organisationen sind aus der Menschenrechtsbildung in den Schulen und der Lehrerfortbildung nicht mehr wegzudenken. Weshalb stattdessen „Partner aus der Privatwirtschaft“ im

Staatenbericht eigens erwähnt werden, obwohl es im KMK-Bericht kein einziges Beispiel für menschenrechtlich engagierte Partner der Schulen aus der Privatwirtschaft gibt, ist eine offene Frage.

#### 5.3.4 Umfang der Menschenrechtsbildung: Staatenbericht

Zur Erinnerung: Die Bitte des UN-Ausschusses bezog sich auf den *Umfang* der Menschenrechtsbildung im deutschen Bildungssystem. Weiter oben wurde darauf hingewiesen, dass im Staatenbericht diesbezügliche Ausführungen auf den Schulbereich beschränkt werden. Was sagt nun aber der fünfte Staatenbericht über den *Umfang* der Menschenrechtsbildung im deutschen Schulwesen? Um es kurz zuzusagen: Nicht viel - wenn man unter *Umfang* quantifizierende Angaben versteht. Die wenigen belastbaren Aussagen sind schnell referiert:

- In den Schulgesetzen der Bundesländer wird auf die Grundrechte des Grundgesetzes Bezug genommen, nicht auf die Menschenrechte der UN-Konventionen.
- „Menschenrechtsbildung“ ist explizit kein Thema in den Lehrplänen und Richtlinien. In allen Lehrplänen und Richtlinien sind jedoch Themen aus dem Themenkreis „Menschenrechte“ enthalten.
- Alle Bundesländer bieten Hinweise auf Materialien und Maßnahmen der Lehrerfortbildung aus dem Themenkreis „Menschenrechte“ an.

Keine quantifizierenden Aussagen gibt es jedoch zum Beispiel zu folgenden Fragen, die durchaus mit vertretbarem Aufwand zu beantworten gewesen wären, wenn man sich ihnen etwa mit Hilfe von Stichproben und Internet-Recherchen genähert hätte:

- Wie viele Unterrichtsstunden waren der Menschenrechtsbildung im engeren Sinne in den einzelnen Fächern, Altersstufen und Schulformen gewidmet?
- Wie viele Unterrichtsstunden waren Themen aus dem Themenkreis der Menschenrechtsbildung in den einzelnen Fächern, Altersstufen und Schulformen gewidmet?
- Wie viele Projektstage an Schulen haben zum Themenkreis Menschenrechtsbildung stattgefunden?
- Wie viele Schulen gehören zum Netzwerk der UNESCO-Schulen oder zu anderen Netzwerken aus dem Themenkreis Menschenrechtsbildung (z.B. Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage)?
- An wie vielen Schulen hat es direktes Engagement zum Beispiel im Zusammenhang geplanter Abschiebungen gegeben?
- Wie viele Schulpartnerschaften gibt es unter menschenrechtlicher Perspektive?
- Wie viele Lehrkräfte haben an Lehrerfortbildungen zu Themen im Themenkreis „Menschenrechte“ teilgenommen?
- Wie viele Staatsexamens- oder Doktorarbeiten wurden zu Themen im Themenkreis „Menschenrechtsbildung“ geschrieben?

Es wird höchste Zeit, dass sich die Bildungsforschung solchen Fragen zuwendet und empirisch nachvollzieht, was in der Schulwirklichkeit aus den Zielvorgaben und Absichtserklärungen der Kultusministerkonferenz und der Kultusverwaltungen der einzelnen Bundesländer wird. Die flächendeckende Überprüfung der Leistungsstandards in einigen Fächern muss durch Untersuchungen auf Stichprobenbasis ergänzt werden, die den Weg von Zielvorgaben und Absichtser-



klärungen in die Schulen, die Methoden der Umsetzung und ihre Ergebnisse zum Gegenstand haben. Die KMK hat zum Beispiel Ende 2000 die Empfehlung zur Menschenrechtserziehung aus dem Jahr 1980 überarbeitet und auch in englischer und französischer publiziert, was auf den Anlass der Überarbeitung verweist (Kultusministerkonferenz 2000). Ende 2000 befand man sich bereits in der zweiten Hälfte der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung (1995 bis 2004), die die Kultusministerkonferenz bis dahin weitgehend aus den Augen verloren hatte.

Derzeit läuft das UN-Weltaktionsprogramm zur Menschenrechtsbildung. Die erste Phase (2005 bis 2009) wird derzeit evaluiert. Wieder entsteht der Eindruck, dass die KMK der Thematik keine übermäßige Bedeutung beimisst. Die Bundesländerbefragung zur Menschenrechtsbildung ist womöglich als einzige Aktivität im Sinne pflichtgemäßer Erledigung anzusehen.

Die Empfehlungen der KMK zur Menschenrechtserziehung enthalten zum Teil überaus sinnvolle Empfehlungen, bei denen es sich lohnen würde zu evaluieren, was nach 10 Jahren daraus geworden ist.

Evaluiert werden sollten/könnten z.B. die folgenden Empfehlungen

- Der acht Punkte umfassende Katalog der zu vermittelnden „Kenntnisse und Einsichten“ (Kultusministerkonferenz 2000) und inwieweit er Eingang in Lehrpläne, Richtlinien und die Lehrerfortbildung gefunden hat.
- „Die Beschäftigung mit den Menschenrechten soll bei den Schülerinnen und Schülern die Bereitschaft wecken und stärken, für ihre Verwirklichung einzutreten

und sich ihrer Missachtung und Verletzung zu widersetzen“ (ebd.).

- „Eine Erziehung im Hinblick auf die Menschenrechte soll die Schülerinnen und Schüler befähigen, sich in ihrem persönlichen und politischen Lebensumkreis für deren Realisierung einzusetzen. Sie sollen bereit sein, die Frage nach der Verwirklichung der Menschenrechte als wichtigen Maßstab zur Beurteilung der politischen Verhältnisse im eigenen wie in anderen Ländern zu nutzen. Eingeschlossen ist damit die Bereitschaft, für die Rechte anderer einzutreten“ (ebd.).
- „Menschenrechtserziehung ist Aufgabe für den gesamten Unterricht und Aufgabe aller Lehrerinnen und Lehrer. Einen besonderen systematischen Beitrag sollen die Fächer des gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeldes leisten, der seinen Niederschlag in den Lehrplänen dieser Fächer finden soll“ (ebd.).
- „Schulbücher müssen dem Inhalt dieser Empfehlung Rechnung tragen. Dasselbe gilt für sonstige Lehr- und Lernmittel“ (ebd.).

### **5.3.5 Umfang der Menschenrechtsbildung: Ergebnisse einer Internetrecherche**

Menschenrechtsbildung und Menschenrechtsthemen spielen nur für vergleichsweise wenige Schulen in Deutschland eine bedeutende Rolle – zumindest wenn man die Aktivitäten in einem entsprechenden Netzwerk als aussagekräftigen Indikator akzeptiert. Um eine Vorstellung von der (geringen) Anzahl sich explizit und schwerpunktmäßig mit Menschenrechtsthemen beschäftigender Schulen zu bekommen, sei exemplarisch auf die UNESCO-Schulen und das Netzwerk „Schule ohne Rassismus –

Schule mit Courage“ hingewiesen. Beide Netzwerke sind auf eigenen Homepages gut dokumentiert. Wie Tabelle 2 zu entnehmen

ist, liegt der Anteil teilnehmender Schulen im einstelligen Prozentbereich.

Schulform	Anzahl Schulen				
	insgesamt	UNESCO-Projektschulen		Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage	
		Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %
Grundschule (GS)	16.391	25	0,2	29	0,2
Hauptschule (HS)	4.283	6	0,1	82	0,2
Realschule (RS)	2.625	9	0,3	144	5,5
Schule mit mehreren Bildungsgängen (SMBG)	1.363	19	1,4	k.A.	k.A.
Integrierte Gesamtschule (IGS)	705	29	4,1	105	15,0
Gymnasium (GY)	3.070	67	2,9	286	9,3
Berufliche Schule (BBS)	8.970	14	0,2	61	0,7
Förderschule/Sonderschule (FÖS/SOS)	3.302	5	0,2	22	0,7
<b>Gesamt</b>	<b>40.709</b>	<b>174</b>	<b>0,4</b>	<b>729</b>	<b>1,8</b>

Quellen: <http://www.ups-schulen.de/schulen.php> [Zugriff Januar 2010]; <http://www.schule-ohne-rassismus.org/> [Zugriff Februar 2010]; Destatis Allgemeine Schulen 2008/2009; Destatis Berufliche Schulen 2008/2009; eigene Berechnungen

**Tabelle 2: UNESCO-Projektschulen und Schulen ohne Rassismus – Schulen mit Courage in Deutschland nach Schulformen Anteil an der Gesamtzahl der Schulen**

Bundesland	Anzahl Schulen				
	insgesamt	UNESCO-Projektschulen		Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage	
		Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %
Baden-Württemberg	5.883	14	0,2	50	0,8
Bayern	4.759	20	0,4	81	1,7
Berlin	1.253	8	0,6	35	2,8
Brandenburg	1.425	9	0,6	41	2,9
Bremen	300	3	1,0	17	5,7
Hamburg	803	7	0,9	6	0,7
Hessen	2.996	18	0,6	29	1,0
Mecklenburg-Vorpommern	728	6	0,8	7	1,0
Niedersachsen	3.885	20	0,5	101	2,6
Nordrhein-Westfalen	6.253	28	0,4	159	2,5
Rheinland-Pfalz	1.772	11	0,6	32	1,8
Saarland	343	6	1,7	11	3,2
Sachsen	1.490	6	0,4	39	2,6
Sachsen-Anhalt	966	17	1,8	49	5,1
Schleswig-Holstein	1.145	8	0,7	16	1,4
Thüringen	916	7	0,8	14	1,5
<b>Gesamt</b>	<b>34.917</b>	<b>188</b>	<b>0,5</b>	<b>687</b>	<b>2,0</b>

Quellen: <http://www.ups-schulen.de/schulen.php> [Zugriff Januar 2010]; <http://www.schule-ohne-rassismus.org/> [Zugriff Februar 2010]; Destatis Allgemeine Schulen 2008/2009; Destatis Berufliche Schulen 2008/2009; eigene Berechnungen. Einschließlich Freie Waldorfschulen, Abendschulen und berufliche Schulen

**Tabelle 3: UNESCO-Projektschulen und Schulen ohne Rassismus – Schulen mit Courage in Deutschland nach Bundesländern und Anteil an der Gesamtzahl der Schulen**

Von ca. 40.000 Schulen in Deutschland engagieren sich nur 174 Schulen als UNESCO-Schule (0,4 Prozent) und 729 Schulen (1,8 Prozent) wurde bisher der Titel „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ verliehen.

Schwerpunkte bilden dabei zwei Schulformen: Spitzenreiter sind die Integrierten Gesamtschulen mit 29 UNESCO-Projektschulen, was einem Anteil von 4,1 Prozent an allen IGS entspricht und 105 SOR-SMC-Schulen (15 Prozent), gefolgt von den Gymnasien mit 67 UNESCO-Projektschulen (2,9 Prozent der Gymnasien) und 286 SOR-SMC-Schulen (9,3 Prozent). In den übrigen Schulformen, ganz besonders in Grund- und Hauptschulen, spielen vergleichbare Aktivitäten so gut wie keine Rolle.

Unterschiedlich stark sind auch die Aktivitäten in den Bundesländern. In „kleinen“ Bundesländern wie Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt sind anteilig bedeutend mehr Schulen als UNESCO-Schulen oder SOR-SMC-Schulen aktiv als in großen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen (siehe Tabelle 3).

Als weiterer Indikator für Aktivitäten im Themenbereich Menschenrechtsbildung kann der Wettbewerb „Demokratisch handeln“<sup>12</sup> angesehen werden. Er wird finanziell unterstützt vom Bundesbildungsministerium (BMBF) und von einer Trägergemeinschaft ausgerichtet. Seit 1990 sind bei dem Wettbewerb in bislang 19 Ausschreibungen 3.739 Projekte eingereicht worden. Eine quantitative Auswertung kann hier nicht geleistet werden. Es handelt sich in der Regel um

zeitlich begrenzte Projekte, die die ganze Vielfalt von Themen repräsentieren, die in engerem oder weiterem Zusammenhang mit Menschenrechtsbildung stehen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass es immer andere Schulen sind, die sich beteiligen, und alle Projekte großzügig der Menschenrechtsbildung zugerechnet werden, wird immer noch kein Anteil von 10 Prozent der Schulen erreicht, die sich zumindest sporadisch durch menschenrechtliche Aktivitäten hervortun.

#### **5.4 Die Aussagen im fünften Staatenbericht zum allgemeinbildenden Schulwesen**

Im fünften Staatenbericht findet sich im Zusammenhang der Ausführungen zur Menschenrechtsbildung ein Exkurs über Menschenrechtsbildung im Verhältnis zu den Menschenrechten der Schülerinnen und Schüler, zum Recht auf Bildung und zum Auftrag der Schule, Chancengleichheit herzustellen. Darin sind erstaunliche, Geist und Inhalt der UN-Konventionen relativierende und widersprechende Aussagen enthalten. Dort heißt es zu den Aufgaben der Schule: „So sollen neben der reinen Kenntnis- und Wissensvermittlung das Verständnis für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik, Achtung, Toleranz und der Respekt vor anderen Kulturen sowie eine grundlegende Verantwortung gegenüber der Gesellschaft herausgebildet werden. *Auf dieser Grundlage* (Hervorhebung durch Verf.) ermöglichen die Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes einzelnen und *versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten* (Hervorhebung durch Verf.), Chancengleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 93f.).

---

<sup>12</sup> <http://www.demokratisch-handeln.de/index.html> [Zugriff Februar 2010]

Vielleicht ist diese Passage sprachlich verunglückt und anders gemeint. Sie lässt sich zugespielt jedoch so lesen, als müssten die Schüler/innen ihrerseits Vorbedingungen erfüllen („auf dieser Grundlage...“), damit Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit der jungen Menschen „ermöglichen“ und als gäbe es andererseits viele Unwägbarkeiten und Einschränkungen („...*versuchen* im Rahmen ihrer Möglichkeiten...“), die zentrale Aufgabe der Schule, „Chancenungleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen“ zu erfüllen (ebd., S. 95). Diese Passage hinterlässt den unangenehmen Eindruck von der Schule als einer Institution, die bestenfalls halbherzig die originären Menschenrechte ihrer Schülerinnen und Schüler respektiert und ohne großes Engagement durchsetzt.

Dazu passt, dass auch das Recht auf Bildung mit Einschränkungen versehen wird. Während etwa die Kinderrechtskonvention in Artikel 29 unmissverständlich formuliert: „Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen“ heißt es im Staatenbericht relativierend: „In diesem Zusammenhang (Benachteiligungen auszugleichen – d. Verf.) hat jeder Mensch, unabhängig von seiner Herkunft und seinem sozialen Stand, das Recht auf eine *für ihn angemessene* (Hervorhebung durch Verf.) Bildung und Erziehung“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 94).

Aus der „vollen Entfaltung“ der Kinderrechtskonvention wird so unter der Hand eine *angemessene* Bildung und Erziehung. Und was *angemessen* ist, wird im deutschen Schulsystem bekanntlich über die Köpfe der

Kinder hinweg bereits im Alter von 10 Jahren festgelegt, wenn über ihre berufliche Zukunft eher als Arzt oder Putzfrau entschieden wird.

#### 5.4.1 Verpflichtender Grundschulunterricht und unentgeltliche Zugänglichkeit

Auf ca. zwei Seiten beschäftigt sich der fünfte Staatenbericht mit den allgemein bildenden Schulen. Nach Artikel 13 (2) der Sozialrechtscharta haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, dass im Hinblick auf die „volle Verwirklichung“ des Rechts auf Bildung „der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss“. Im fünften Staatenbericht wird dazu so knapp wie falsch behauptet: „Die Kinder werden vom Grundschulunterricht vollständig erfasst“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 96). Richtig ist vielmehr – und darauf hat der UN-Sonderberichterstatter ebenso aufmerksam gemacht wie vor ihm die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und verschiedene Flüchtlingsorganisationen – dass dies für die Kinder sog. Illegaler nicht zutrifft. Im Bericht des UN-Sonderberichterstatters heißt es dazu: „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 Kindes 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“ (Deutscher Bundestag 2007, S. 20).

Konkret bedeutet das: Die Kinder unterliegen nicht der Schulpflicht, haben kein Recht auf Lehr- und Lernmittelversorgung und auf kostenfreie Schülerbeförderung. Häufig wissen die Eltern nicht, dass es ein „Schulbesuchsrecht“ gibt. In einigen Bundesländern werden Schulleitungen darüber hinaus verpflichtet, illegal Eingewanderte den Einwanderungsbehörden anzuzeigen, so dass Eltern aus Angst vor Entdeckung von vorhandenen Rechten keinen Gebrauch machen. Zwar hat die Bundesregierung am 3. Mai 2010 die Rücknahme aller Vorbehaltserklärungen zur Kinderrechtskonvention beschlossen. Allerdings bestehen die einschränkenden Rechtsvorschriften in den Bundesländern so lange fort bis die einschlägigen Bestimmungen in den sechzehn Bundesländern geändert worden sind. Die Innenminister der Länder haben sich trotz des Drängens von Kirchen, Gewerkschaften<sup>13</sup>, verschiedenen Sozialverbänden und zuletzt dem Deutschen Institut für Menschenrechte (vgl. Cremer 2009) immer noch nicht auf eine die Menschenrechte der Kinder respektierende einheitliche Regelung verständigen können. Derzeit leben Schätzungen zufolge zwischen 400.000 und 600.000 Papierlose in Deutschland, davon ca. 30.000 Jugendliche unter 16 Jahren.

#### 5.4.2 Allgemeine Zugänglichkeit des höheren Schulwesens

Die Hürden zum Besuch des höheren Schulwesens sind nicht nur für die Kinder sog. Illegaler kaum zu überwinden sondern auch für solche Flüchtlinge, die einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben und nur geduldet sind, obgleich auch hier die

---

<sup>13</sup> Informationen siehe Homepage der GEW <http://www.gew.de>

Sozialrechtscharta unmissverständlich formuliert: „...dass die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen“ (Vereinte Nationen 1966, Artikel 13 (2) b).

Geduldeten Flüchtlinge bekommen in der Regel keine Arbeitserlaubnis, sodass geduldeten Jugendlichen über 16 Jahren nur allgemeinbildende oder vollzeitschulische berufliche Ausbildungsgänge offen stehen, nicht jedoch duale Ausbildungsgänge, da diese eine Arbeitserlaubnis voraussetzen. Erschwert wird die Lage der jungen Menschen zusätzlich dadurch, dass sie jederzeit abgeschoben werden können, weil sie bisher durch das Abkommen zur UN-Kinderrechtskonvention nicht geschützt waren. Die Bundesregierung hatte in einer Vorbehaltserklärung zum Ratifizierungsabkommen dem deutschen Ausländerrecht Vorrang vor der Kinderrechtskonvention eingeräumt.<sup>14</sup> Solange die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention durch die Bundesregierung nicht durch die Änderung der Rechtsvorschriften in den Bundesländern nachvollzogen worden ist, gilt nach deutschem Ausländerrecht der Kindstatus nicht bis zum 18. sondern nur bis

---

<sup>14</sup> Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention, IV: „Die Bundesrepublik Deutschland bekräftigt ferner ihre am 23. Februar 1989 in Genf abgegebene Erklärung: Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist? auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, daß sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“

zum 16. Lebensjahr. Dies ermöglicht, Jugendliche abzuschieben, die sich noch mitten in einer allgemein schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden. Vereinzelt haben solche Fälle öffentliche Aufmerksamkeit erlangt, vor allem dann, wenn Schulen oder Kirchen sich für die Rechte der Kinder und ihrer Familien öffentlich eingesetzt haben.

### 5.4.3 KMK, Bundesregierung und Vorbehaltserklärung Kinderrechtskonvention

Wie unzureichend das Engagement offizieller Stellen für die Verwirklichung des Rechts auf Bildung für *alle* Kinder und Jugendlichen ist, wird exemplarisch am Verhalten der Kultusministerkonferenz (KMK) in Bezug auf die Vorbehaltserklärung zur Kinderrechtskonvention deutlich. Unter dem öffentlichen Druck aus Anlass des Besuchs des UN-Sonderberichterstatters stellte der damalige KMK-Vizepräsident Böger am 16.02.2006 in einer Pressemitteilung u.a. Folgendes in Aussicht: „Die Kultusministerkonferenz wird am 2./3. März 2006 eine Erklärung zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den Ländern abgeben, in der sie das Alter von 18 Jahren als maßgeblich für die Einstufung als Kind – wie von der UN gefordert – ansehen wird. Sie wird die Bundesregierung auffordern, auch den letzten ihrer diesbezüglichen Vorbehalte zurückzuziehen.“<sup>15</sup>

Die KMK bezieht sich hier auf den Umstand, dass im Ausländerrecht der Kindstatus mit Vollendung des 16. Lebensjahres endet, in der UN-Kinderrechtskonvention hingegen

mit Vollendung des 18. Lebensjahres. Die angekündigte Erklärung ist nicht öffentlich bekannt gemacht worden und über die automatische Suchfunktion auf der Seite der KMK auch nicht zu finden<sup>16</sup>. Sie enthält explizit auch keinen Bezug zur Vorbehaltserklärung. Im Gegensatz zur Ankündigung des Vize-Präsidenten der KMK wurde auch *kein* diesbezügliches Schreiben an die Bundesregierung gerichtet. Auf Nachfrage der GEW stellte sich heraus, dass der Beschluss der KMK lediglich der National Coalition für die Rechte des Kindes zur Kenntnisnahme zur weiteren Verwendung übergeben wurde.<sup>17</sup> Angesichts dieses Ablaufes wirkt es fast schon peinlich, dass sich der fünfte Staatenbericht auf diese Erklärung beruft, um zu unterstreichen, dass die Kultusministerkonferenz die „besondere Bedeutung und Verantwortung des Schulwesens“ für die Menschenrechtsbildung erkannt hat und sich „insbesondere in Form von Vereinbarungen und Erklärungen“ mit der Thematik beschäftigt (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 95).

## 5.5 Chancengleichheit

### 5.5.1 Selektives Schulsystem

Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung hat mit dankenswerter Klarheit auf zahlreiche Probleme des Schulwesens in Deutschland aufmerksam gemacht und auf dessen selektiven und „teilweise diskriminierenden Charakter“ hingewiesen. („On this point, the Special Rapporteur urges the Government to reconsider the multitrack school system,

---

<sup>15</sup> <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2006/deutschlandbesuch-des-sonderberichterstatters.html>

<sup>16</sup>

[http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2006/2006\\_03\\_03-Rechte-des-Kindes-UN.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_03_03-Rechte-des-Kindes-UN.pdf)

<sup>17</sup> Das Schreiben der KMK an die GEW kann angefordert werden.

which is selective and could lead to a form of de facto discrimination.“ - Muñoz 2007, S. 2). Mit dieser, die Fundamente des Rechts auf Bildung betreffenden Problematik, fehlt im Staatenbericht jegliche (selbst-) kritische Auseinandersetzung. Muñoz weist vor allem auf die institutionell hervorgerufene Benachteiligung für Migrantinnen und Migranten und arme Kinder hin, die er in engem Zusammenhang mit der frühen Aufteilung der Schülerinnen und Schüler in unterschiedliche Schulformen sieht: „Indeed, the Special Rapporteur believes that the classification process which takes place at lower secondary level (average age of students is 10, depending on each Land’s regulation) does not assess students in an adequate manner and instead of being inclusive, is exclusive; since he could verify during the visit that, for example, poor and migrant children – as well as children with disabilities – are negatively affected by the classification system“ (Muñoz 2007, S. 2). Diese Befunde werden im Berichtszeitraum durch die Befunde zahlreicher internationaler Schulleistungstudien wie PISA und der Grundschulstudie IGLU bestätigt. Mit ihnen setzt sich der fünfte Staatenbericht ebenfalls nicht ernsthaft auseinander.

### **5.5.2 Unentgeltlichkeit und Lehr-/Lernmittelfreiheit**

Die wenigen Hinweise im fünften Staatenbericht, wie das chancengleiche Recht auf Bildung verwirklicht werden soll, wirken hilflos, verharmlosend oder sogar peinlich. Zur Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts heißt es: „Der Unterricht ist unentgeltlich. Lehrmittelfreiheit besteht nicht mehr in allen Ländern. Die Eltern werden jedoch zumindest teilweise von den Kosten für die Beschaffung der benötigten Lernmittel

befreit. Schulbücher werden in der Regel ausgeliehen, zum Teil wird eine Selbstbeteiligung von den Eltern verlangt, wobei deren soziale Verhältnisse berücksichtigt werden“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 96). Richtig müsste es heißen: „Der Unterricht ist nicht vollständig unentgeltlich.“ Zum einen wird die Lehr-/Lernmittelfreiheit seit Jahren immer stärker ausgehöhlt, zum anderen lässt sich Unterricht nicht auf den Aufenthalt in einem Klassenraum reduzieren. Für Eltern fallen teilweise erhebliche Kosten für Klassenfahrten, Exkursionen und sonstige Aktivitäten außerhalb des Unterrichtspensums an. Hier sei vor allem auch auf die Kosten hingewiesen, die im Ganztagsbetrieb für Mittagessen und häufig auch für Nachmittagsaktivitäten anfallen. Diese Aktivitäten werden formal nicht als Unterricht/Bildung sondern als „Betreuung“ klassifiziert, womit die Schulträger rechtlich in die Lage versetzt werden, Beiträge zu erheben. Die zu entrichtenden Beiträge variieren in ihrer Höhe von Kommune zu Kommune. Es gibt nicht einmal auf der Ebene eines Bundeslandes vergleichbare Standards. Dies hat zur Folge, dass in einkommenschwachen Kommunen, in denen in der Regel auch viele bedürftige Familien leben, die „Betreuungskosten“ sehr viel höher sind als in wohlhabenden Kommunen. Dies führt dazu, dass Kinder und Jugendliche aus ärmeren Familien in armen Kommunen seltener oder gar nicht am Schulesen und Nachmittagsprogramm teilnehmen (können). Die Chancengleichheit wird vergrößert, obwohl die Maßnahmen eigentlich das Gegenteil bewirken sollen.

Im fünften Staatenbericht fehlt zudem jeglicher Hinweis darauf, dass sich die Praktiken der Bundesländer hinsichtlich der Lehr- und Lernmittelfreiheit erheblich

voneinander unterscheiden und dass die staatlichen Ausgaben für Lehr- und Lernmittel in den letzten 25 Jahren ständig gesunken sind. Die letzten öffentlich zugänglichen Angaben beziehen sich auf das Schuljahr 2003/2004. Nach Angaben des Instituts für Bildungsmedien lagen die staatlichen Lehr-/Lernmittelausgaben pro Schüler und Jahr damals zwischen 40,35 € in Baden-Württemberg und 16,87 € im Saarland. Der Anteil der Privatausgaben an den Gesamtausgaben für Lehr-/Lernmittel variierte von 10 Prozent in Baden-Württemberg und 85 Prozent in Niedersachsen. Seitdem klagt der Verband der Schulbuchverlage über weiter sinkende Umsätze, was auf einen weiteren Rückgang der staatlichen und eine Zunahme der privaten Investitionen schließen lässt. Damit verbunden ist, dass die Aktualität der Lehr-/Lernmittel weiter abnimmt. Um Kosten zu sparen, werden Schulbücher auch dann noch ausgeliehen, wenn die Inhalte veraltet und die äußere Beschaffenheit kaum mehr zumutbar ist.

### **5.5.3 Föderale Ordnung der Bundesrepublik**

Auf die nicht vorhandene Chancengleichheit aufgrund der föderalen Ordnung der Bundesrepublik und die damit verbundenen Hindernisse hat der UN-Sonderberichterstatter ebenfalls aufmerksam gemacht. Hinsichtlich der Bildungsfinanzierung konstatierte er in seinem Bericht: „So variieren beispielsweise die Pro-Kopf-Zuweisungen im Bildungsbereich zwischen den Bundesländern erheblich, ohne dass die Bundesregierung entscheidend zugunsten einer Angleichung intervenieren kann“ (Deutscher Bundestag 2007, S. 16).

Und in Bezug auf die 16 unterschiedlichen Schulsysteme in Deutschland schrieb Muñoz: „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 das Angebot vom Wohnort der Schülerinnen und Schüler und ihrer Familien abhängen“ (ebd.).

Auch diese Problematik findet im fünften Staatenbericht keine Erwähnung.

### **5.5.4 Beförderungskosten**

Vergleichsweise ausführlich wird im fünften Staatenbericht hingegen versucht, den Nachweis zu erbringen, dass Chancengleichheit umfassend durch die Regelungen zur Schülerbeförderung erreicht werden könnte. So wichtig es ist, dass auf Eltern nicht auch noch durch die unterschiedliche Entfernung zur Schule unterschiedliche und teilweise erhebliche Kosten zukommen, so widersinnig, ja lächerlich ist es anzunehmen, allein durch diese Maßnahme ließe sich Chancengleichheit erreichen. Diese Annahme scheint jedoch dem Staatenbericht zugrunde zu liegen, wenn es heißt: „Zur Beförderung von Schülerinnen und Schülern zwischen Wohnung und Schule bestehen in allen Ländern Regelungen. Einerseits werden Fahrtkosten, in der Regel für öffentliche Verkehrsmittel, erstattet, andererseits werden unter bestimmten Bedingungen Beförderungsdienste eingerichtet. Auf diese Weise soll Chancengleichheit zwischen den sozialen Schichten, zwischen Stadt und Land und zwischen nicht behinderten und behinderten Kindern erreicht werden.“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 97).



Zudem wird im Staatenbericht nicht gesehen, dass auch die Beförderungskosten höchst unterschiedlich geregelt sind. In den meisten Bundesländern sind landesgesetzlich nur wenige Einzelheiten geregelt. Die Ausführungszuständigkeit ist mit teilweise erheblichen Spielräumen der kommunalen Ebene übertragen. Als Folge bestehen Unterschiede in mehrfacher Hinsicht: Ab welcher Entfernung eine kostenfreie Beförderung erfolgt (variiert von 1,5 bis 2 km im Grundschulalter; 2,5 bis 6 km für Schüler/innen der Sekundarstufe I), ob eine Kostenbeteiligung der Eltern vorgesehen ist (in 10 Bundesländern ist kein Eigenanteil vorgesehen; in den übrigen kann der Eigenanteil bis zu 55 € monatlich betragen), ob die Kosten für den Besuch von Privatschulen und beim Besuch der Sekundarstufe II (nach Erfüllung der Schulpflicht) von den Schüler/innen bzw. den Erziehungsberechtigten übernommen werden müssen (Übernahme oder Beteiligung in der Hälfte der Bundesländer).<sup>18</sup>

Eine „Volksinitiative kostenfreie Schülerbeförderung“ im Land Brandenburg macht z.B. deutlich, dass für Eltern die zusätzlichen Kosten für den Schulbesuch zunehmend ein Problem werden.<sup>19</sup> In Brandenburg etwa legen die Landkreise die Mindestentfernung durch Satzung fest, ab welcher die Kosten erstattet bzw. Zuschüsse gezahlt werden. Die Mindestentfernung kann bis zu 2 km im Grundschulbereich und bis zu 8 km im Bereich der Sekundarstufe II betragen. Die Landkreise entscheiden auch darüber, ob und in welcher

Höhe eine Eigenbeteiligung verlangt wird. Chancengleichheit – so wird man nüchtern feststellen müssen – lässt sich durch eine Maßnahme, die vielerlei unterschiedliche Regelungen ohne immanente sachliche Gründe ermöglicht – mit Sicherheit nicht erreichen.

#### **5.5.5 Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB)**

Große Erwartungen für die Verbesserung von Chancengleichheit wurden nach Bekanntwerden der PISA-Ergebnisse mit Ganztagschulen verbunden. Die „Sieben Handlungsfelder“, die die KMK 2001 als gemeinsamen Maßnahmenkatalog beschloss, hatte als siebtes Handlungsfeld „Maßnahmen zum Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten mit dem Ziel erweiterter Bildungs- und Fördermöglichkeiten, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Bildungsdefiziten und besonderen Begabungen“ zum Gegenstand. (Kultusministerkonferenz 2001) Der Staatenbericht greift dies auf und formuliert als Ziel, dass es in Ganztagschulen gelingen könne, „durch frühe und individuelle Förderung die Bildungsqualität zu verbessern und zugleich durch eine neue Lern- und Lehrkultur und mehr Zeit für gemeinsames Lernen den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg abzubauen“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 101). Ob und inwieweit dieses Ziel allerdings erreicht wird, bedarf genauerer Untersuchungen. Für Ganztagsangebote und Ganztageeinrichtungen gibt es keine verbindlichen Qualitätsstandards, weder hinsichtlich der Rahmenbedingungen noch der pädagogischen Konzepte. Es ist zu befürchten, dass gerade das Ziel der Verbesserung von Chancengleichheit schon deshalb nicht zuverlässig erreicht

---

<sup>18</sup> Die letzte verfügbare Übersicht hat den Stand 30. Mai 2003 und wurde vom Landkreistag Schleswig-Holstein verfasst. [www.sh-landkreistag.de/media/custom/100\\_3930\\_1.DOC](http://www.sh-landkreistag.de/media/custom/100_3930_1.DOC) [21.02.2010]

<sup>19</sup> Nähere Informationen siehe [www.kein-busgeld.de/volksini.htm](http://www.kein-busgeld.de/volksini.htm) [25.02.2010]

werden kann, weil infolge schlechter Rahmenbedingungen bestenfalls eine Betreuung sicher gestellt werden kann, jedoch keine individuelle Förderung.

Vergleichsweise detailliert wird in diesem Zusammenhang auf das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) Bezug genommen, mit dem die rot-grüne Bundesregierung (1998 bis 2005) den Ausbau schulischer Ganztagsangebote im Umfang von vier Milliarden Euro unterstützt hat. Es ist einer der wenigen Bereiche, für die im Staatenbericht für das allgemein bildende Schulwesen konkrete quantitative Angaben enthalten sind. Sie beziehen sich auf den Ausbaustand mit Ganztageseinrichtungen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2004. Neuere Angaben finden sich auf den Seiten des IZBB<sup>20</sup>. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen sind die Ganztagsinformationen jedoch gemeinsam mit Hinweisen zu Kindertagesstätten nicht unter den Nummern 1 und 2 (Grundschulunterricht und Höheres Schulwesen) aufgeführt, sondern unter Nummer 4 „Spezifische Erwachsenenbildung“ eingeordnet (ebd., S. 100). Was sie dort sollen, erschließt sich ebenso wenig wie der Umstand, dass unter diesem Punkt auch Hinweise auf die so genannte Risikogruppe aufgeführt sind, also auf Personen, die die Schule verlassen, ohne mindestens einen Hauptschulabschluss erworben zu haben.

#### **5.5.6 Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund**

Im fünften Staatenbericht wird die Situation von Kindern und Jugendlichen aus

Zuwandererfamilien verkürzt, verharmlosend und wenig präzise dargestellt, wenn es heißt: „Kinder aus Zuwandererfamilien sind in ihren Rechten und Pflichten den Kindern ohne Migrationshintergrund formal gleichgestellt. Aufgrund ihrer besonderen sprachlichen, sozioökonomischen und kulturellen Situation haben es Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund vielfach schwerer, Bildungserfolge zu erzielen, die denen der Kinder und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund vergleichbar sind“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 96).

#### **Keine formale Gleichstellung für sog. illegale Einwanderer**

Die formale Gleichstellung trifft nur für solche Kinder und Jugendlichen zu, die selbst oder deren Eltern über einen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland verfügen. Für Menschen ohne Papiere stellt sich die Situation völlig anders dar. Mit der Situation der sog. illegalen Einwanderer und solcher mit Duldungsstatus hat sich der UN-Sonderberichterstatter ausführlich befasst. Hierauf wurde bereits weiter oben eingegangen.

#### **Zur faktischen Situation legal in Deutschland lebender junger Migrantinnen und Migranten**

Viele Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund haben es in Deutschland nicht nur „vielfach schwerer“, Bildungserfolge zu erzielen, wie der Staatenbericht verharmlosend anmerkt. Vor allem die Situation von Jugendlichen mit türkischen und arabischen Wurzeln ist hochproblematisch. Beim Übergang in die unterschiedlichen beruflichen Schulformen scheitern nach Darstellung des Bildungsberichts für Deutschland vor allem die Schüler mit türkischer, iranischer und afghanischer Staatsangehörigkeit bei der Suche nach einer dualen Berufsausbildung an

---

<sup>20</sup> <http://www.ganztagsschulen.org/izbbkompass.php>  
[28.02.2010]

schlechten Schulnoten, während Schüler aus der EU, Russland und Südostasien bessere Fachleistungen erbringen (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 156). Verglichen mit Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund besuchen Kinder und Jugendliche ohne deutschen Pass seltener eine Kindertagesstätte, werden seltener frühzeitig und häufiger verspätet eingeschult. Jugendliche mit türkischen Wurzeln besuchen dreimal so häufig Haupt- oder Förderschulen und entsprechend seltener Realschulen oder Gymnasien. Sie durchlaufen ihre Schullaufbahn deutlich häufiger mit Verzögerungen, in einigen Bundesländern ist der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, die eine verzögerte Schullaufbahn aufweisen, doppelt so hoch wie der von Kindern ohne Migrationshintergrund. Mehr als doppelt so viele Jugendliche mit Migrationshintergrund haben keinen Schulabschluss (vgl. ebd., S. 139). Selbst mit guten Zeugnissen ist es für Migrant/innen schwieriger, einen Ausbildungsplatz zu bekommen als für die einheimische Bevölkerung. Bei gleichem Niveau der allgemeinen Fachleistungen ist die Chance, eine vollqualifizierende Berufsfachschule oder Berufsschule zu besuchen, für deutsche Jugendliche ohne Migrationshintergrund mehr als doppelt so groß wie für ausländische Jugendliche; ohne Kontrolle der Fachleistung ist sie sogar mehr als fünfmal so hoch (vgl. ebd., S. 156).

Sowohl beim Übergang in die berufliche Ausbildung wie beim Übergang von der Grundschule in die Schulen der Sekundarstufe I sprechen alle Anzeichen dafür, dass Diskriminierung vorliegt. Im Bildungsbericht 2006 wird zum Beispiel berichtet, dass sich bei einer Analyse der Grundschulempfehlungen für die weiterführenden Schulen

erhebliche Differenzen je nach Migrationsstatus zeigen: „Welche Übergangsempfehlung gegeben wird, hängt nicht nur von der schulischen Leistung ab, sondern auch von der sozialen Herkunft. Selbst wenn man diese beiden Faktoren statistisch kontrolliert, ist die Chance auf eine Gymnasialempfehlung für Kinder, deren Eltern in Deutschland geboren wurden, 1,66-mal höher als für Kinder, deren Eltern beide nicht aus Deutschland stammen. Weiter gehende Analysen aus IGLU und anderen Studien zeigen, dass diese migrationspezifische Benachteiligung schon in den Noten angelegt ist, die während der Grundschulzeit gegeben werden. Schüler mit Migrationshintergrund erhalten in der Grundschule bei derselben Leistung etwas schlechtere Noten als ihre Mitschüler; unterschiedliche Chancen für eine Gymnasialempfehlung sind die Folge“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 165).

#### **Maßnahmen zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund**

Nicht nur für die junge Migrantenbevölkerung, auch für sozial benachteiligte deutschstämmige Kinder und Jugendliche liegt eine Vielzahl von Befunden vor, die eine Einschränkung des chancengleichen Rechts auf Bildung bis hin zu Diskriminierung signalisieren und auf die der fünfte Staatenbericht nicht eingeht.

Um so ärgerlicher ist es, dass im Staatenbericht die Aufzählung einer Fülle von Maßnahmen zum Erlernen der deutschen Sprache wohl signalisieren soll, es werde alles getan, damit benachteiligte Bevölkerungsgruppen bessere Bildungserfolge erzielen können. Dabei wird verschwiegen, dass es mittlerweile eine breite wissenschaftliche Diskussion über die Wirksamkeit dieser

Maßnahmen gibt und dass deren Evaluation noch am Anfang steht. Nach den bisherigen „Erfolgen“ bzw. Misserfolgen zu schließen, bedürfen die eingesetzten Ressourcen und Programme zur Sprachförderung jedoch dringend der Überprüfung auf ihre Wirksamkeit. Schließlich hat sich gezeigt, dass der Anteil der so genannten Risikogruppe, die höchstens Kompetenzstufe 1 im Lesen erreicht, in Deutschland mit 42 Prozent für die 1. Generation und 44 Prozent für die 2. Generation der Migranten extrem hoch ist. Zum Vergleich: International gehören im Durchschnitt 25 Prozent der jungen Migranten zur sog. Risikogruppe. In Deutschland zählen bei den Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund 14 Prozent zur Risikogruppe (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 174). Es gibt folglich allen Grund, die Maßnahmen zur Sprachförderung und ihre Verwendung einer sehr kritischen Überprüfung zu unterziehen. Hierauf verweist auch der Bildungsbericht 2006, wenn er eine „sprachsystematische Förderung“ einfordert. „Damit die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund schul- und bildungsrelevante sprachliche Fähigkeiten in verschiedenen Themen- und Wissensbereichen ausbilden können“ seien eine bessere Koordination der verschiedenen beteiligten Instanzen besonders an den Übergängen gestützt auf eine entsprechende Diagnostik, koordinierte Sprachförderung in *allen* Unterrichtsfächern, qualifiziertes Personal sowie die notwendigen Begleit- und Unterstützungssysteme notwendig (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 169f.).

Schließlich ist im Staatenbericht die bedeutsame Frage der Gleichstellung der Sprachen der Migranten mit anderen Fremdsprachen ausgespart, während dem

gesamten Komplex „Unterrichtssprache Deutsch“ und der Berücksichtigung der Sprachen der Minderheiten (Sinti und Roma, dänische und sorbische Minderheit) sehr viel Raum zugestanden wird.

### **5.5.7 Ungleiche Bildungschancen und Segregation in der Sekundarstufe I**

Die kritiklose Haltung im Staatenbericht bezüglich der Maßnahmen zur Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird noch übertroffen durch das vollständige Ignorieren der Probleme in den Schulformen der Sekundarstufe I, gerade auch im Hinblick auf benachteiligte und deprivierte Bevölkerungsgruppen. Auf die prinzipiellen Aussagen des UN-Sonderberichterstatters zur strukturell erzeugten Selektivität des Schulsystems in Deutschland wurde bereits weiter vorne eingegangen. Hier soll auf das Problem der Segregation durch sozialräumliche Entwicklungen hingewiesen werden, das durch die frühe Aufteilung der Kinder im Alter von 10 bzw. 12 Jahren auf unterschiedlich anspruchsvolle Schulformen in der Sekundarstufe I noch verstärkt wird und zu dem in der Literatur als „doppelte Benachteiligung“ (Schümer 2004, S. 73ff) bekannten Phänomen führt: Primär durch Geburt oder Behinderung benachteiligte Schülerinnen und Schüler werden durch die Selektions- und Segregationsprozesse im deutschen Schulsystem – vielleicht intentionswidrig – ein weiteres Mal benachteiligt. Im Bildungsbericht für Deutschland heißt es dazu: „In der Sekundarstufe I gibt es einen engen Zusammenhang zwischen der Schulart, der sozialen Herkunft der Schülerschaft und ihrer „ethnischen“ Zusammensetzung (hier verstanden als Migrantenanteil), der auch die

erreichten Lernergebnisse mitbestimmt. Die Verteilung der Schüler mit Migrationshintergrund auf die Schularten und Einzelschulen weist auf Tendenzen der Segregation hin. Ein hoher Migrantenanteil ist in der Regel verbunden mit einem Übergewicht von Schülerinnen und Schülern aus Familien mit niedrigem Sozialstatus. Hier fallen dann verschiedene Problemlagen zusammen, ergänzen oder verstärken sich wechselseitig. Soziale Segregation und „ethnische“ Segregation sind in Deutschland eng aneinander gekoppelt und stellen eine wichtige Herausforderung für die Bildungspolitik dar. (...)Betrachtet man diese Situation aus der Perspektive der Jugendlichen, deren Eltern zugewandert sind, so wird das Ausmaß der Segregation erst richtig deutlich (...): Etwa jeder vierte Jugendliche mit Migrationshintergrund, aber nur jeder zwanzigste Jugendliche ohne Migrationshintergrund besucht eine Schule, in der Migranten die Mehrheit stellen“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 161).

Für die Schulleistungen bedeutet dies z.B., dass in den problematischen Milieus von Haupt- und Sonderschulen (Lernen) die Entwicklung der Lesekompetenz vom fünften Schuljahr bis zum Ende der Schulpflicht sehr viel ungünstiger verläuft als in Schulen mit einer sozial und ethnisch günstigen Schülerzusammensetzung. Baumert und andere (2001, S. 174) haben zeigen können, dass sog. statistische Zwillinge, die zu Beginn des fünften Schuljahres über einen identischen sozioökonomischen Status und gleiche kognitive Grundfähigkeiten verfügen, am Ende der Pflichtschulzeit z.B. in ihrer Mathematikkompetenz um 49 Testpunkte differieren, wenn sie statt einer Hauptschule ein Gymnasium besuchen. Dieser Unter-

schied ist größer als die Differenz von 46 Testpunkten, die zwischen dem Durchschnitt aller deutschen und dem aller finnischen Schülerinnen und Schüler liegt und entspricht in etwa dem Lernfortschritt von 1,5 Schuljahren.

Den Autoren des Bildungsberichts 2006 ist mit Nachdruck beizupflichten, wenn sie fordern: „Segregation kann eine Dynamik der weiteren Trennung von Bevölkerungsgruppen mit hohen materiellen, kulturellen und sozialen Ressourcen einerseits, solchen mit schwachen Ressourcen andererseits begünstigen und zu einer schwer au?ösbaren Entgegensetzung von Privilegierung und Benachteiligung führen. Auch wenn die Ursache der Segregation nur teilweise in den Schulen selbst liegt, ist Bildungspolitik daher aufgerufen, zu überlegen, wie sie die Segregation verringern oder ihre negativen Folgen für Lernergebnisse kompensieren kann. Gefordert sind z.B. die kommunalen Schulträger, die über Ausstattung und Einzugsgebiete von Schulen entscheiden, aber auch die pädagogische Praxis an den Schulen“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 164f.).

#### **5.5.8 Schulformwechsel und Sonder-/Förderschulsystem**

Es ist schwer verständlich, dass der fünfte Staatenbericht auf die oben genannten gravierenden Probleme nicht eingeht, obwohl sie im Berichtszeitraum Gegenstand zahlreicher offizieller Dokumente und öffentlicher Debatten waren. Stattdessen wird die Ehrenrettung des hochproblematischen Systems der Sekundarstufe I versucht, indem auf die so genannte Durchlässigkeit zwischen den Schulformen hingewiesen wird. „Im System der allgemein bildenden weiterfüh-

renden Schulen wurden Vorkehrungen getroffen, die es ermöglichen, ohne Zeitverlust von einer Schulart in die andere überzugehen und damit Fehlentwicklungen zu vermeiden (z.B. Einrichtung der sogenannten Orientierungsstufe bei der die Schullaufbahnentscheidung bis zum Ende der Jahrgangsstufe 6 offen gehalten wird)“ (Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 97).

Durch Schulformwechsel – dies ist durch zahlreiche Forschungen belegt – lassen sich keine Fehlentwicklungen vermeiden, sondern Schulformwechsel sind vielmehr ein Merkmal eines systemischen Problems. Sie *können* das Ende einer Fehlentwicklung markieren, aber ebenso ein weiteres Moment einer Fehlentwicklung sein. Nicht selten werden Schüler/innen nämlich vom Gymnasium „nach unten durchgereicht“, weil Frustrationen und die Erfahrung des Scheiterns nicht verarbeitet werden und dann bis hin zu völliger Apathie und Schulabstinenz führen können. Die Fiktion von der korrigierenden Wirkung von Durchlässigkeit und der „begabungsgerechten“ Gliederung der Sekundarstufe I hat es in Deutschland vielmehr bisher verhindert bzw. erschwert, dass sich ein inklusives Schulsystem entwickeln konnte, in welchem das System den Bedürfnissen der Lernenden gerecht werden muss und nicht die Lernenden die Anforderungen des Systems erfüllen müssen.

Die Möglichkeit des Schulsystems, den Wechsel der Schulform zu erzwingen, begünstigt zudem eine „Entsorgungsmentalität“ (Helmut Fend) im deutschen Schulwesen. So ist - bei erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern - zum Beispiel die Abwärtsmobilität durchschnittlich etwa dreimal so groß wie die Aufwärtsmobilität. Es wechseln etwa fünfmal so viele Schüler/innen

in Sonder-/Förderschulen als von dort ins allgemeine Schulsystem (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 51ff). Der Wechsel in eine statushöhere Schulform ist in der Regel zudem mit Zeitverlust verbunden. Ohne Zeitverlust ist nur die Abwärtsmobilität.

Ein Wechsel in diejenigen Gymnasien, in denen die Schulzeitverkürzung auf acht Jahre in der Sekundarstufe I vorgenommen wurde, ist aus anderen Schulformen der Sekundarstufe I kaum mehr möglich oder nur noch mit hohem zeitlichen Aufwand und Investitionen in Nachhilfeunterricht zu schaffen. Grund dafür ist die Auseinanderentwicklung der Stundentafeln in den Schulformen der Sekundarstufe I. Zusammenfassend lässt sich jedenfalls festhalten, dass positive Wirkungen von „Durchlässigkeit“ als Reparaturmaßnahme für zu frühe Bildungsgangentscheidungen bislang nicht nachgewiesen werden konnten und aus systematischen Gründen auch eher unwahrscheinlich sind.

Dass es in Deutschland für ca. 5 Prozent eines Schülerjahrgangs ein Sonder-/Förderschulsystem neben dem allgemeinbildenden Schulsystem gibt, dass die Integrationsrate von Kindern und Jugendlichen mit Handicaps in das Regelschulsystem mit ca. 15 Prozent im internationalen Vergleich denkbar niedrig ist, dass der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung während seines Deutschlandbesuchs das chancengleiche Recht auf Bildung gerade auch für diese Gruppe besonders betont hat und dass im Berichtszeitraum die UN-Behindertenrechtskonvention verabschiedet wurde – all dies wird im fünften Staatenbericht nicht einmal am Rande erwähnt. Dass es diese ca. 80 Tausend jungen Menschen überhaupt gibt, ist nur einer Tabelle im Anhang des Staatenbe-

richts zu entnehmen, die Schülerinnen und Schüler nach Schularten und Geschlecht auflistet. Nur dass gleiche Bildungschancen für diese Gruppe durch die Übernahme von Beförderungskosten erreicht werden sollen, ist dem Staatenbericht zu entnehmen.

Damit die behinderten jungen Menschen nicht vergessen werden, soll abschließend noch einmal Vernor Muñoz zitiert werden: „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. (...) 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“ (Deutscher Bundestag 2007, S. 3, 23).





## 6 Literatur

- Achelpöhler, Wilhelm (2009a): Und ewig grüßt das Murmeltier. Die juristischen Auseinandersetzungen um Studiengebühren, in: Himpele, Klemens / Bultmann, Torsten (Hg.): Studiengebühren in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. 10 Jahre Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS): Rückblick und Ausblick, Marburg, S. 105 - 114.
- Achelpöhler, Wilhelm (2009b) Das Numerus-clausus-Urteil und seine Folgen, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) / Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ) (Hrsg.): Menschenrecht auf Bildung, Marburg, S. 53 – 55.
- Achelpöhler, Wilhelm / Bender, Konstantin / Himpele, Klemens / Keller, Andreas (2007): Die Einführung von Studiengebühren in Deutschland und der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und des freien Zusammenschlusses von studentInnenschaften (fzs), Berlin.
- Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS 2005): Argumente gegen Studiengebühren. Eine Widerlegung von Behauptungen. Schriftenreihe des ABS, Heft 2, 4, überarbeitete Auflage, Berlin.
- Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS 2006): Gebühren für „Langzeit“-StudentInnen? Schriftenreihe des ABS, Heft 3, überarbeitete 4. Auflage, Berlin.
- Banscherus, Ulf / Gulbins, Annerose / Himpele, Klemens / Staack, Sonja (2009): Der Bologna-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die europäischen Ziele und ihre Umsetzung in Deutschland, Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt/Main.
- Barbaro, Salvatore (2004): Was spricht für Langzeitstudiengebühren? – Eine ökonomische Analyse, in: Juso-Hochschulgruppen (Hrsg.): Hochschulen heute. Zeitschrift der Juso-Hochschulgruppen Nr. 105, Berlin, S. 94-97.
- Baumert, Jürgen et al. (Hg., 2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülern und Schülerinnen im internationalen Vergleich, Opladen.
- Borchard, Michael / Margedant, Udo (2004): Die Bundesstaatskommission im Umfeld der Reformdiskussion, in: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, St. Augustin, S. 9-17.
- Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) / Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ) (Hrsg., 2009): Menschenrecht auf Bildung, Marburg.
- Bundesministerium Für Bildung und Forschung (BMBF, Hrsg. 1986): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 11. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Schriftenreihe Studie zu Bildung und Wissenschaft 42, Bad Honnef.

- Bundesministerium Für Bildung und Forschung (BMBF, 2001): Entwurf eines Gesetzes zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG), Fundstelle: <http://www.bmbf.de/pub/regentwk.pdf> (Zugriff am 09.09.2007).
- Bundesrepublik Deutschland (2008): Fünfter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, o.O.
- Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 33, 303: Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 1972 auf die mündliche Verhandlung vom 3. Mai 1972 – 1 BvL 32/70 und 25/71.
- Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 108, 1: Urteil des Zweiten Senats vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98.
- Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 112, 226: Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. November 2004 – 2 BvF 1/03.
- CDU – Christlich Demokratische Union / CSU – Christlich Soziale Union / FDP – Freie Demokratische Partei (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode, o.O.
- Cremer, Hendrik (2009): Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere. Empfehlungen zur Umsetzung. Hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Policy Paper 14.
- Deutscher Bundestag (1976): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, Bundestags-Drucksache 8/28.
- Deutscher Bundestag (2007): Das Recht auf Bildung. Bericht des Sonderberichterstatters, Vernor Muñoz. Addendum. Deutschlandbesuch 13.-21. Februar 2006. Englische Fassung. Arbeitsübersetzung Deutsch. A-Drs. 16(18)189a.
- Deutscher Bundestag (2010a): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2, Bundestags-Drucksache 17/485.
- Deutscher Bundestag (2010b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Dreiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (23. Bafö-GÄndG), Bundestags-Drucksache 17/1551.
- Deutscher Bundestag (2010c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG), Bundestags-Drucksache 17/1552.
- Dohmen, Dieter/Hoi, Michael (2004): Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. Studie zur technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln.
- Donges, Juergen B. / Freytag, Andreas (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart.

- Fechner, Heiner (2009): Das Menschenrecht auf Bildung. Eine Skizze zu seiner Entstehung und Komplexität, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft / Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (Hg.): Menschenrecht auf Bildung, Marburg, S. 11-13.
- Forum Menschenrechte (Hg.) (2005): Standards der Menschenrechtsbildung in Schulen. Erarbeitet durch die Arbeitsgruppe Menschenrechtsbildung im Forum Menschenrechte. Berlin.
- Fritzsche, Karl-Peter (2007): Menschenrechtsbildung im Aufwind, in: Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 80-93.
- Heine, Christoph / Quast, Heiko (2009): Studienberechtigte 2008. Studien- und Ausbildungswahl ein halbes Jahr nach Schulabgang. Ergebnisse einer Vorabauswertung, Hannover.
- Heine, Christoph / Quast, Heiko / Spangenberg, Heike (2008): Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und –strategien, Hannover.
- Heine, Christoph/Willich, Julia (2006): Studienberechtigte 2005. Übergang in Studium, Ausbildung und Beruf. HIS:Forum Hochschule 6/2006, Hannover.
- Himpele, Klemens (2007): Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Kommissionsdrucksache 50, Berlin.
- Himpele, Klemens/Schewe, Lars (2004): The Government Pockets the Difference, in: Bund demokratischer WissenschaftlerInnen und freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (Hrsg.): Studiengebühren, Elitekonzeptionen und Agenda 2010, Marburg, S. 36-38.
- Himpele, Klemens / Staack, Sonja (2009): Das Recht auf ein Studium umsetzen. Von der Kapazitätsverordnung bis zum Hochschulpakt, in: in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) / Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ) (Hrsg.): Menschenrecht auf Bildung, Marburg, S. 56 – 58.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2007): iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Jahrgang 33, 25. Januar 2007.
- Isserstedt, Wolfgang/Middendorff, Elke/Fabian, Gregor/Wolter, Andrä (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.
- Isserstedt, Wolfgang/Middendorff, Elke/Kandulla,Maren/Borchert, Lars/Leszczensky, Michael(2010): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009. 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.

- Jackson, Natalie (2002): The Higher Education Contribution Scheme – A HECS on the Family?, Tasmania.
- Keller, Andreas (2002): Nachhaltiger Funktionsverlust. Zur widersprüchlichen Geschichte des BAföG, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler/freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (Hrsg.): Bildungsfinanzierung, Marburg, S. 22-26.
- Keller, Andreas (2005): Studieren gegen Gebühr, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/2005, S. 275-278.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld.
- Koppel, Oliver / Lichtblau, Karl (2007): Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 9-43.
- Kultusministerkonferenz (2000): Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 04.12.1980 i.d.F. vom 14.12.2000. [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/1980/1980\\_12\\_04\\_Menschenrechtserziehung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1980/1980_12_04_Menschenrechtserziehung.pdf).
- Kultusministerkonferenz (2001): Sieben Handlungsfelder. <http://www.kmk.org> [Zugriff 28.02.2010].
- Kultusministerkonferenz (2008): Menschenrechtsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Länderumfrage des Sekretariats zur Erstellung eines nationalen Berichts im Rahmen des Aktionsplans der Vereinten Nationen für das Weltprogramm zur Menschenrechtsbildung. Stand: September 2008. [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/Menschenrechte\\_2008-Umfrage.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/Menschenrechte_2008-Umfrage.pdf) [Zugriff 14.02.2010].
- Laufer, Heinz / Münch, Ursula (2000): Föderalismus, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik – Lexikon, 3. Auflage, München und Wien, S. 182-186.
- Lauterbach, Karl (2007): Der Zweiklassenstaat. Wie die Privilegierten Deutschland ruinieren, Berlin.
- Lehmann, Anna (2008): Schavan will es nicht wahrhaben, in: taz, 23.10.2008.
- Lohrenscheit, Claudia & Rosemann, Nils (2003): Perspektiven entwickeln - Menschenrechtsbildung in Deutschland. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Bestandsaufnahme und Positionsbestimmung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Berlin.
- Muñoz, Verno (2007): Report of the Special Rapporteur on the right to education, Addendum. Mission to Germany. 13-21 February 2006. Human Rights Council. Fourth session. 9 March 2007. Item 2 of the provisional agenda. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat/sonderverfahren.html#c3382>.

- Orr, Dominic / Schnitzer, Klaus / Frackmann, Edgar (2008): Social and Economic Conditions of Social Life in Europe. Eurostudent III 2005-2008, Bielefeld.
- Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hrsg., 2007): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills.
- Riedel, Eibe/Söllner, Sven (2006): Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, in: JuristenZeitung, Jahrgang 61, Ausgabe 6, S. 270-277.
- Scheuring, Andrea/Burkhardt, Anke (2006): Schullaufbahn und Geschlecht. Beschäftigungssituation und Karriereverlauf an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht, Frankfurt am Main.
- Schneider, Jakob (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin.
- Schnitzer, Klaus/Isserstedt, Wolfgang/Müßig-Trapp, Peter/Schreiber, Jochen (1998): Das soziale Bild der Studierendenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.
- Schümer, Gundel (2004): Zur doppelten Benachteiligung von Schülern. In: Schümer, G., Tillmann, K.-J. & Weiß, M. (2004): Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009): Schnellmeldungsergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/-innen – vorläufige Ergebnisse – Wintersemester 2009/2010, Wiesbaden.
- Tondorf, Karin/Jenter, Anne/Lörcher, Klaus (2009): Frauen stärken. Personalpolitik im Schulbereich diskriminierungsfrei gestalten. Handbuch für Gleichstellungsbeauftragte, Personalrät/innen und Personalverantwortliche, Frankfurt am Main.
- UN – United Nations (2009a): Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/DEU/CO/6. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Germany.
- UN – United Nations (2009b): Economic and Social Council. General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/20, Genf.
- UN-Sozialpakt (1973): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl II 1973.
- Vereinte Nationen (1989): Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.
- Vereinte Nationen (1998): Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Behandlung der Staatenberichte nach Artikel 16 und 17 des Paktes. Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Bundesrepublik Deutschland. Fundstelle: [http://www.un.org/Depts/german/wiso/ec12\\_1add.29.pdf](http://www.un.org/Depts/german/wiso/ec12_1add.29.pdf) (eingesehen am 23.09.2007).

Vereinte Nationen (2001): Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. 26. (außerordentliche) Sitzung 13. – 31. August 2001. Prüfung der Staatenberichte nach Artikel 16 und 17 des Paktes. Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Deutschland, Fundstelle: <http://institut-fuer-menschenrechte.de/dav/Bibliothek/Dokumente/UN-Dokumente-Prozent20deutschsprachig/CESCR2001ConclObs.pdf> (Zugriff am 23.09.2007).

Wernicke, Jens (2007): Stipendien: „Nicht Lösung, sondern Teil des Problems“, Fundstelle: <http://www.bafoeg-rechner.de/Hintergrund/art-647-stipendienkritik.php> (Zugriff am 23.09.2007).



**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft**

