

Entwurf des Berichtes des VN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Prof. Vernor Muñoz, „Economic, social and cultural Rights. The right to education. Report of the Special Rapporteur, Vernor Muñoz. Mission to Germany (13-21 February 2006)“

- Kommentierung durch die Bundesregierung -

Vorbemerkung

Diese erste Kommentierung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder beschränkt sich auf eine Richtigstellung, soweit Aspekte der Darstellung aus fachlicher Sicht nicht korrekt erscheinen, sowie auf Ergänzungen, die den aktuellen Stand widerspiegeln. Die Anmerkungen stellen keine Stellungnahme zu dem Bericht als Ganzem dar. Aufgrund der kurzen Frist kann diese Kommentierung nicht dahingehend interpretiert werden, dass in dem Bericht keine sachlichen Fehler mehr enthalten sind. Die Bundesregierung behält sich vor, nach Vorlage des endgültigen Berichts eine offizielle Stellungnahme abzugeben.

Deutschland gehört Dank seines leistungsfähigen Bildungssystems zu einer der stärksten Wirtschaftsnationen und stabilsten Demokratien der Welt. Die Bildungsbeteiligung und das allgemeine Bildungsniveau haben sich bei einer wachsenden Nachfrage nach höherwertigen Bildungsabschlüssen in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht und sind insbesondere im internationalen Vergleich sehr hoch. 90 % der alterstypischen Jahrgänge verfügen über einen Abschluss der Sekundarstufe II. 60% erwarben diesen Abschluss in berufsbildenden Ausbildungsgängen, 30% im allgemein bildenden Schulwesen. Bedeutsam ist in Deutschland auch der Erwerb von Bildungsabschlüssen über den „zweiten Bildungsweg“. Das weltweit als vorbildlich anerkannte duale System aus betrieblicher und schulischer Ausbildung sichert nicht nur den steigenden Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften, sondern ermöglicht auch einer Mehrheit der Jugendlichen einen bruchlosen Übergang von der Schule in den Beruf.

Eine der größten Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem ist, die Abhängigkeit von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu durchbrechen und allen Kindern und Jugendlichen – gleich welcher Herkunft – die besten Chancen auf Bildung in Schule, Beruf oder Hochschule zu bieten. Dies betrifft vor allem junge Menschen aus

Migrantenfamilien. Auch die demografischen Veränderungen sind angesichts der dynamischen internationalen Entwicklung eine der großen Herausforderungen, vor denen das deutsche Bildungssystem steht.

Seit 2002 wurden grundlegende Veränderungen im Bildungsbereich eingeleitet. Dabei kommt den vielfältigen Bestrebungen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in allen Ebenen des Bildungssystems, von den Kindertageseinrichtungen über die Schulen bis hin zum Hochschulbereich besondere Bedeutung zu. Schwerpunkte wurden in der frühkindlichen und individuellen Förderung sowie der gezielten Sprachförderung gesetzt, um insbesondere bildungsbenachteiligte Kinder konsequent zu fördern. Der Ausbau von Ganztagschulen ermöglicht es, auch am Nachmittag individuell und besser zu fördern. Dies verbessert insbesondere die Chancen von Kindern mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien.

Auch in dem im Juli 2006 begonnenen Prozess zur Erarbeitung eines „Nationalen Integrationsplans“ kommt der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch gezielte Sprachförderung in Kindergarten und Schule und die Verbesserung von Bildungschancen und Bildungsbeteiligung besonderer Stellenwert zu.

Im Bereich der Ausbildungsförderung (BAföG und SGB III) wird die Bundesregierung eine Gesetzesnovelle vorlegen, die Verbesserungen für Migranten enthalten wird. Die Öffnung der Förderung für alle Bildungsinländer (aus EU und Nicht-EU-Staaten) und damit der Zugang zu Höherqualifizierung wird ein bedeutsamer Beitrag zur Integration sein. Ausländische Auszubildende, die bereits langfristig aufenthaltsberechtigt sind oder wenigstens bereits lange in Deutschland leben und eine aufenthaltsrechtliche Dauerperspektive haben, sollen ohne Anknüpfung an eine vorherige Mindestberufsdauer der Eltern gefördert werden.

Kommentierung

Executive Summary (Page 2)

Das deutsche Schulsystem wird hier als hoch selektiv und diskriminierend beschrieben. Diese Darstellung entspricht nicht den Realitäten. Sie berücksichtigt weder die zahlreichen Möglichkeiten zum Wechsel zwischen den Schulformen, die erfolgte Entkopplung von Schulform und Schulabschluss noch die Möglichkeit, höherwertige allgemeinbildende Schulabschlüsse auch in der beruflichen Bildung zu erlangen.

I The Right To Education...

B Domestic Legal Framework and National Policies

Page 7, point 17, bitte ergänzen:

Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform ist anstelle der alten Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ geschaffen worden.

Page 7, point 18

Durch Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne werden sehr wohl nationale Standards in der Dualen Berufsausbildung im Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und Sozialparteien gesetzt.

Für die berufliche Bildung in Vollzeitschulen wurde der Prozess der Entwicklung länderübergreifender („nationaler“) kompetenzorientierter Bildungsstandards in der KMK Mitte 2005 in Gang gesetzt. Erste Ergebnisse werden Mitte 2007 erwartet.

„...and the programme of the federal government which led...“: Korrekt ist folgende Formulierung: Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards“ hat die Länder bei der Etablierung nationaler Standards im Bildungsbereich unterstützt.“

Das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) wurde von den Ländern gegründet und wird auch von ihnen ohne Unterstützung des Bundes finanziert.

II Key Features of the German Education System

Page 9, Point 25

Es ist nicht zutreffend, dass die Hauptschule meist mit der Grundschule verbunden ist. Ferner wird der Eindruck erweckt, in jedem Land gebe es alle hier aufgelisteten Schularten. Dies ist nicht richtig. In einigen Ländern gibt es keine Hauptschule, in anderen kaum Gesamtschulen. In einzelnen Ländern findet eine Differenzierung nach der Grundschule nur in zwei Schularten statt (z.B. Thüringen: Regelschule oder Gymnasium; Sachsen: Mittelschule oder Gymnasium). Die aufgeführten Privatschulen, insbesondere die kirchlichen, sind i.d.R. den einzelnen Schularten zuzuordnen und stellen dazu eine Ergänzung, keineswegs eine Sonderform dar.

III Education Reform in Light of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA)

Page 9, Point 28

Hier ist die Teilnahme an TIMSS zu ergänzen.

Page 10, point 29, bitte ergänzen:

Neben den genannten nationalen Berichten hat der Bund in Abstimmung mit den Ländern auch die Erstellung internationaler thematischer PISA-Berichte sehr unterstützt, so insbesondere den Bericht zu Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich.

Page 10, point 32, erster Satz

Die Schulleistungen in Deutschland waren keineswegs in allen PISA-Erhebungen unter dem OECD-Durchschnitt, sondern teilweise unter dem Durchschnitt (PISA 2000), im Durchschnitt (PISA 2003), teilweise leicht über dem Durchschnitt (Problemlösekompetenz in PISA 2006).

Page 10, Point 34

Zu den sieben Handlungsfeldern nach PISA 2000 wird die englische Übersetzung des Sekretariats der KMK als Anlage beigelegt.

Page 11, point 38

Die Bildungsstandards sind Regelstandards.

Page 12, Point 40

„teacher training“

Die Länder haben bereits vor 2006 – spätestens in Folge des Beschlusses „Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004) - Ausbildungs- oder Fortbildungsmodule zu verstärkter Fortbildung von Lehrkräften in Bezug auf die didaktischen und methodischen Kompetenzen in der Lehrerbildung implementiert.

„language teaching“

Es trifft nicht zu, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund ausschließlich mit den Methoden für Deutsch als Muttersprache unterrichtet werden. Es darf nicht übersehen werden, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund die deutsche Sprache in vielfältigen Unterrichtszusammenhängen erlernen. Dies geschieht zum einen in Sprachkursen für Schülerinnen und Schüler mit einem sehr geringen deutschen Wortschatz nach der Didaktik und Methodik "Deutsch als Fremdsprache". Dies geschieht aber auch gemeinsam mit deutschen Schülerinnen und Schülern, wenn die Schüler mit Migrationshintergrund schon länger in einem deutschsprachigen Umfeld leben. Hier wird entweder die Methodik "Deutsch als Zweit- oder Zielsprache" verwendet, aber auch "Deutsch als Muttersprache", wenn es der Sprachstand der Kinder erlaubt.

IV Education Challenges

Vorbemerkungen

Page 14, Point 49

In Abschnitt 49 benennt der SBE Erfordernisse für eine erfolgreiche Schulreform in Deutschland.

1) bis 3) und 6) bis 7) sind Felder, in denen die Länder bereits sehr aktiv sind.

In 4) wird ein Ausbau der demokratischen Schulkultur gefordert. Dem Kind sollten mehr Autonomie und Möglichkeiten, die eigenen Fähigkeiten zu nutzen, gegeben werden. Wir weisen darauf hin, dass in allen Ländern eine gesetzlich geregelte Schülermitverantwortung bzw. Schülermitverwaltung besteht. Auch was den Unterricht

betrifft, so ist dieser i.d.R. schülerzentriert und so angelegt, dass Kinder selber Lösungen für bestimmte Probleme finden und zu eigenen Urteilen kommen.

zu 5) vgl. Kommentar zu Page 15f., Points 54ff.

A Social Opportunities and Education Opportunities

Page 15f., Points 54ff.

„multi-track school system“

Keine der large scale assessments geben einen Hinweis auf den Zusammenhang von Schulerfolg, Schülerförderung und Schulsystem. Während im internationalen Raum die Schulen am besten abschnitten, die ein integriertes System haben, spiegelt sich dieser Zusammenhang in Deutschland nicht wider. Gegenwärtig werden in den Ländern unterschiedliche Konzepte zur Weiterentwicklung einzelner Schulformen erprobt, die darauf abzielen, ein Höchstmaß an Durchlässigkeit und an individueller Schülerförderung zu erreichen. Die Kultusminister der Bundesrepublik Deutschland haben sich darauf verständigt, die notwendigen inhaltlichen Schulreformen nicht durch eine Änderung des Schulsystems überlagern zu lassen.

Page 15, point 54

Die „Evaluierung“ – Empfehlung für die weiterführenden Schularten – erfolgt in der Regel nicht durch eine einzelne Lehrkraft, sondern durch die Klassenkonferenz – also allen Lehrkräften, die in der Klasse unterrichten.

In den Regelungen der Länder ist nicht vorgesehen, die Sprachkompetenz als einziges oder wichtigstes Kriterium für das Aussprechen einer Empfehlung zugrunde zu legen. Vielmehr werden vielfältige Lern- und Leistungsergebnisse herangezogen und die verschiedenen Kriterien im Einzelfall abgewogen.

Page 15, point 56, bitte korrigieren:

Die IGLU-Studien haben festgestellt, „dass 44% der Einstufungen für den weiteren Schulweg kaum von der Lesekompetenz bzw. der naturwissenschaftlichen Kompetenz der Kinder abhängen“.

Page 15, point 57, bitte im Satz ergänzen:

...insbesondere da die Einstufung im Alter von zehn Jahren im internationalen Vergleich als „untypisch“ gelten kann....

Page 16, point 58

Wir verweisen auf die Ergebnissen des nationalen Bildungsberichtes (2006), „nach denen ungefähr 20% der männlichen ausländischen Schüler keinen Hauptschulabschluss erlangen und eine große Zahl von Schülern mit Migrationshintergrund Schwierigkeiten hat, erwerbstätig zu werden, nachdem sie die Schule abgeschlossen haben“.

Page 16, Point 62

„home schooling“

Die allgemeine Schulpflicht in Deutschland umfasst die Pflicht der Eltern, ihr Kind zum Schulbesuch anzumelden. Es umfasst gleichzeitig das Recht, dies an einer staatlichen oder – z.B. aus religiösen bzw. weltanschaulichen Gründen – an einer privaten Schule zu tun. Die Pflicht zum Besuch einer Schule leitet sich ab aus Art. 7 Abs. 1 GG und umfasst den in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland niedergelegten staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag. Er legitimiert sich durch das Gebot von Demokratie und Pluralismus, das in den Schulgesetzen der Länder den Verfassungsauftrag widerspiegelt. Homeschooling ist nur in eng beschriebenen Ausnahmefällen wie Krankheit des Kindes oder vorübergehende Abwesenheit aus Deutschland und Unerreichbarkeit der nächsten Schule erlaubt. Homeschooling, das die Entstehung von Parallelgesellschaften befördert, indem es Kindern die Teilnahme an einer demokratischen Klassen- und Schulgemeinschaft verbietet, ist in Deutschland nicht erlaubt.

B Education of Migrant Children and Children of Migrant Background

Page 17, point 66

Die Realisierung gleicher Bildungschancen und die individuelle Förderung aller Kinder und Jugendlichen ist für Bund, Länder und Kommunen ein Kriterium der Qualität des Bildungssystems.

Pages 17f., point 67

PISA trifft keine Aussagen über eine Verbindung von Schullaufbahn und Arbeitsmarktchancen. Hierbei handelt es sich um einen normativen Ansatz. Es gibt aber davon unabhängig durchaus Quellen, die einen solchen Zusammenhang konstruieren. Allgemein verbessern sich Arbeitsmarktchancen mit steigender Qualifikation, unabhängig vom Ort des Erwerbs.

Page 18, point 68

Der SBE weist mit Blick auf das Land Berlin auf Probleme hin, die sich aus unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für die Schulpflicht und den Status von Flüchtlingen ergeben können. Es wird darauf hingewiesen, dass die Schulpflicht bis 18 Jahre in Berlin für alle deutschen, ausländischen und staatenlosen Kinder grundsätzlich gleichermaßen gilt.

Pages 18f., points 68-72

Die deutsche Rechtssystematik unterscheidet zwischen Ausländern, die zwar keine gesicherten Aufenthaltsstatus haben, aber den Behörden bekannt sind (z.B. Geduldete, Asylbewerber), und denjenigen, die den Behörden nicht bekannt sind, sog. Illegale. Im Bericht wird diese Unterscheidung nicht deutlich. Die Darstellung der Systematik und der Gründe wird im Rahmen der Stellungnahme der Bundesregierung erfolgen.

Im letzten Teil des point 68 scheinen die Volljährigkeit, die Verfahrensfähigkeit nach dem Asyl- und Ausländerrecht und die Altergrenze für die Schulpflicht vermischt. Nach dem Asyl- und Ausländerrecht sind Ausländer ab dem 16. Lebensjahr verfahrensfähig, d.h. sie können selbstständig einen Asylantrag sowie einen Antrag zur Erlangung eines Aufenthaltstitels stellen. Auf die Schulpflicht hat dies keinen Einfluss.

Page 18, point 71

Im Bereich der Ausbildungsförderung (BAföG und SGB III) beabsichtigt die Bundesregierung eine Gesetzesnovelle vorzulegen, die Verbesserungen für Migranten enthalten wird. Ausländische Auszubildende, die bereits langfristig aufenthaltsberechtigt sind oder wenigstens bereits lange in Deutschland leben und eine aufenthaltsrechtliche Dauerperspektive haben, sollen ohne Anknüpfung an eine vorherige Mindestberufsdauer der Eltern gefördert werden.

Page 19, point 73

Im Pilotprojekt „Amaro Kher“ wird dem Recht auf Bildung für Kinder der Roma und Sinti Rechnung getragen. Das gilt auch für die Einführung der Schulpflicht 2005/06 für diese Gruppe.

Vergleichbare Maßnahmen für Roma und Sinti gibt es auch in anderen Ländern auf kommunaler oder Landesebene (z.B. Hamburg, Baden-Württemberg).

Page 19, point 74

Bund, Länder und Kommunen sind sich der Konsequenzen der demographischen Entwicklung vollständig bewusst. Ein bildungspolitischer Ansatz des „Trends zur Ungleichbehandlung“ von Kindern mit Migrationshintergrund ist nirgends erkennbar. Im Gegenteil ist die Realisierung von Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Bund, Ländern und Kommunen eines der zentralen bildungspolitischen Ziele.

C Education of Children with Disabilities**Page 20, Points 76ff.**

„Bildung für behinderte Kinder“

Es trifft nicht zu, dass Kinder mit Behinderungen aus dem deutschen Bildungssystem ausgegrenzt werden. Es trifft ebenfalls nicht zu, dass sie an der Verwirklichung ihres Rechtes auf Bildung gehindert werden. Im Gegenteil: Die curricularen Abstufungen zwischen einer integrativen Beschulung und einer Beschulung in Förderschulen erlauben es, das Recht der behinderten und von Behinderung bedrohten Kinder und Jugendlichen auf eine ihren persönlichen Möglichkeiten entsprechende schulische Bildung und Erziehung zu verwirklichen. Dabei ist ein hohes Maß an individueller Ausrichtung gewährleistet.

In Deutschland sind beide Begriffe – „Inklusion“ und „Integration“ – gebräuchlich. Der Begriff der „Integration“ geht im Sinne der Inklusion davon aus, dass die Bedürfnisse, Rechte und Fähigkeiten der einzelnen Person vollständig berücksichtigt werden.

D Early Childhood Education and Care

Page 21, point 83

Ziel der Reform des Kindergartens in Deutschland ist es, den Kindergarten zu einem Bestandteil des Bildungssystems weiter zu entwickeln und unterschiedliche Lernelemente in kindgerechter Form in die Kindergartenarbeit zu integrieren. Das heißt nicht, dass das Spielen im Vorschulalter abgeschafft wird.

Formale Bildungsprozesse beginnen in Deutschland erst ab dem 5. bzw. 6. Lebensjahr.

Die Herstellung eines bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Bildungs- und Betreuungsangebotes für Kinder, wie es zuletzt im Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) geregelt worden ist, hat für die Bundesregierung oberste Priorität. Die Qualitätsoffensive wird auch von den Ländern inhaltlich vorangebracht. Mit dem „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ ist eine Einigung der Länder über die Grundsätze der Bildungsarbeit in Tageseinrichtungen für Kinder gelungen, der durch die Bildungspläne auf Länderebene konkretisiert wird. Durch die Bildungspläne der Länder wird der spezifische Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen nachhaltig gestärkt. Kernstücke dieser Bildungspläne sind so genannte Bildungs- oder Förderbereiche. Dabei genießt das Thema Sprachförderung zu Recht gewisse Priorität, weil Sprache als das entscheidende Kommunikationsmittel des Menschen in alle anderen Bildungsbereiche hineinreicht, jedoch wird auch anderen Bildungsbereiche wie Mathematik, Naturwissenschaften und musische Bildung ein hohes Gewicht beigemessen.

Page 21, Point 84

Der erste Satz ist missverständlich, es wird folgende Formulierung vorgeschlagen: „Die Ergebnisse der PISA-Untersuchungen belegen, dass nicht nur Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund Schwierigkeiten mit der Lesekompetenz haben, sondern auch Schülerinnen und Schüler ohne einen solchen Hintergrund.“

Germany would like to stress that recently introduced assessments of linguistic competencies for children aged 3 to 4 entering kindergartens do not effect in a restriction of access to early childhood education facilities for children with limited linguistic competencies. To the contrary, these assessments – the results of which do in no way hinder the admission to kindergartens - are intended to make sure that those children who

need it most are identified for special support at an early stage in order to help them catch up with the rest of their age group before they start school.

The same remark applies to page 23, Point 93, given the fact that the assessment of linguistic competencies is no entrance exam, but merely a help for educators for early identification of special needs.

Sprachkompetenztests sind keine Zugangskriterien für die Vorschule, allenfalls für die 1. Klasse der Grundschule in den Ländern Hessen und Bayern. Diese Test sollen Grundlage für die Förderung im vorschulischen Bereich sein.

Page 24, Point 102

Diese Empfehlung ist so formuliert, dass der Eindruck entsteht, in Deutschland würden so gut wie keine Bildungsmöglichkeiten für Personen mit Behinderungen angeboten. Dies trifft nicht zu (vgl. Kommentar zu Page 20, Points 76f.).

Anlage (zu Point 34)

Seven priority areas of the Kultusministerkonferenz with regard to the results of PISA 2000 (published in December 2001):

1. Improvement of language competence as early as pre-school education especially for children with a migration background.
2. Strengthening of the link between the pre-school sector and primary school with the aim of an early school entry.
3. Improvement of primary education and the continuous improvement of reading literacy and basic understanding of mathematical and scientific concepts.
4. Efficient support of educationally disadvantaged children with particular regard to children and youths with a migrant background.
5. Thorough development and assurance of the quality of teaching and schools on the basis of binding educational standards and result-oriented evaluation.
6. Improvement of professionalism in teaching with particular regard to diagnostic and methodical competence as an element of systematic school development.
7. Expansion of the provision of school and non-school activities for the whole day with the aim of increasing opportunities for education and support with particular regard to pupils with educational deficits and especially gifted pupils.