

LEITARTIKEL

Lothar Krappmann

Die Erklärung der Kultusministerkonferenz der Länder zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Im März 2006 hat die Kultusministerkonferenz der Länder das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, die Kinderrechtskonvention, gewürdigt und zur Umsetzung dieses Übereinkommens eine Erklärung verabschiedet. Es ist eine gute Erklärung, von der man sich nur wünschen kann, dass ihr verstärkte Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens folgen.¹

Die Freude über die wichtige Erklärung lässt nicht vergessen, dass die Reaktion der Kultusministerinnen und Kultusminister auf dieses internationale Übereinkommen erst spät erfolgte, denn dieser Menschenrechtsvertrag wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen bereits im Jahr 1989 einstimmig angenommen und ist in Deutschland seit dem April 1992 in Kraft. Fast alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sind diesem Menschenrechtsvertrag beigetreten, insgesamt 193 Staaten. Das Übereinkommen statuiert noch einmal ausdrücklich, dass die Menschenrechte auch den Kindern, allen Menschen unter 18, zugesichert sind und konkretisiert die Menschenrechte der Kinder. Dazu gehört auch das Menschenrecht auf Bildung. Folglich führt das Übereinkommen in den Artikeln 28 und 29 die grundlegenden Verpflichtungen auf, auf die sich die Staaten im Hinblick auf die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung für Kinder geeinigt haben.

Das Recht auf Bildung, um dessen Verwirklichung die Kultusminister besonders besorgt sein müssen, ist ein herausgehobenes Menschenrecht, weil es nach allgemeiner Auffassung ein Schlüssel zur Umsetzung vieler weiterer Menschenrechte darstellt. Das Recht auf Bildung ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthalten und wurde in zahlreiche nachfolgende Verträge und andere Erklärungen aufgenommen, in denen die Menschenrechte für bestimmte Problembereiche weiter ausbuchstabiert wurden.² Auch in der Kinderrechtskonvention muss daher dieses Recht eine zentrale Stellung einnehmen. Man hätte also durchaus erwarten können, dass die Kultusminister sehr bald nach dem Beitritt zur Konvention

¹ Die Erklärung ist im Internet unter der Adresse www.national-coalition.de/pdf/Dokumente_Kinderrechte/KMK-Kinderrechtskonvention.pdf zu finden.

² Der Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der allen Menschen das Recht auf Bildung zuerkennt, wurde erweitert und verstärkt in den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 aufgenommen (Artikel 13 und 14). Das Recht auf Bildung wird auch in der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) und in der Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) aufgegriffen. Wichtig waren ferner die Weltkonferenz in Jomtien, Thailand, „Bildung für alle“ (1990) und das Weltbildungsforum in Dakar, Senegal (2000). Die Grundbildung für alle Jungen und Mädchen ist das zweite der acht Entwicklungsziele, die zum Auftakt des neuen Jahrtausends von der UN verabschiedet worden waren („Millennium Development Goals“).

erläutern, welche Folgerungen sie aus den eingegangenen Verpflichtungen ziehen wollen, so wie es etwa die Jugendminister der Länder im Jahr 1998 getan haben.³

Auffällig ist, dass diese Erklärung der Kultusministerinnen und Kultusminister im März 2006 wenige Tage nach dem Besuch des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung in Deutschland abgegeben wurde. Möglicherweise war sie schon seit längerer Zeit vorbereitet worden; der im Mai 2005 abgesprochene Besuch könnte eine gemeinsame Beschlussfassung der Minister dann dringlich gemacht haben. Dennoch wurde die Erklärung erst nach Abschluss des Besuchs verabschiedet.

Das ist zu bedauern, denn diese Erklärung der Kultusminister zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes hätte zur Versachlichung der Diskussion über den Besuch des Sonderberichterstatters und seiner Menschenrechtsperspektive auf das Bildungswesen sehr beitragen können. Die mit der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen wenig vertraute politische und Fachöffentlichkeit reagierte auf diesen Besuch mit einiger Aufregung, denn es erschien nicht wenigen unter den Ministern, Bildungspolitikern und anderen Verantwortlichen im Bildungswesen unerhört, dass das deutsche Bildungswesen aus dem Blickwinkel der Menschenrechte, gar im Hinblick auf mögliche Menschenrechtsverletzungen untersucht werden sollte.⁴ Diesen Vorbehalten gegenüber haben die Kultusminister mit ihrer Erklärung klar bekundet, dass sie diese menschen- und kinderrechtliche Perspektive auf das Bildungswesen unseres Landes voll akzeptieren.⁵

Diese Aussage wäre auch ohne den Anlass des Besuchs eine wichtige Botschaft gewesen, zumal die Kultusminister in ihrer Erklärung keinen Zweifel daran lassen, dass auch sie die Konvention im Bildungswesen der Bundesrepublik noch nicht für voll verwirklicht sehen. Sie hätte durch diese Erinnerung an ein unveräußerliches Recht den Bemühungen um ein gutes, jedes Kind angemessen förderndes Bildungswesen zusätzlichen Nachdruck verleihen können.

Aber sind vielleicht der Hinweis auf das Menschenrecht auf Bildung und die Nachfrage, ob unser Bildungswesen dieses Recht auf Bildung so vollständig wie möglich erfüllt, gar kein förderliches Argument in den politischen Auseinandersetzungen dieses Landes? Zwar werden auch diejenigen, die den Besuch eines „Menschenrechtskommissars“ in Deutschland als eine Zumutung empfanden, wissen, dass es Defizite in unserem Bildungswesen gibt. Sie wehren sich aber offensichtlich dagegen, dass sozial ungleich verteilte Bildungschancen, mangelnder Schulerfolg, fehlende Ausbildungsplätze oder Gewalttätigkeiten in der Schule in diesen menschenrechtlichen Bezugsrahmen gerückt werden. Sie sehen die Menschenrechte möglicherweise erst

³ Die Konferenz der Jugendminister der Länder hat sich zwar früher geäußert als die Kultusminister, jedoch auch erst mehrere Jahre nach dem Beitritt zur Konvention und nach der Behandlung des ersten Pflichtberichts, den die Bundesregierung dem durch die Konvention eingesetzten Kinderrechtsausschuss im Jahr 1994 vorzulegen hatte. Die ausführliche zweiteilige Stellungnahme „Erklärung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes“ sowie „Hinweise zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention“ wurde im Forum Jugendhilfe, Heft 3, 1998, 22 ff. abgedruckt.

⁴ Eine umfassende Darstellung und Dokumentation zum Besuch des UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung bietet der Band *Overwien, B., Prengel, A.* (Hrsg.), *Recht auf Bildung*, Opladen 2007.

⁵ Unmittelbar zum Besuch des UN-Sonderberichterstatters hat sich das Sekretariat der Kultusministerkonferenz erst fast ein Jahr später, im Januar 2007, geäußert. Es wird in diesem Kommentar zwar auf einige Punkte aufmerksam gemacht, in denen keine Übereinstimmung mit dem UN-Berichterstatter erreicht wurde. Der Text macht aber deutlich, dass die Kultusminister eine menschenrechtlich orientierte Analyse des Bildungswesens akzeptieren und Probleme wahrnehmen, deren Behebung aus menschenrechtlicher Sicht besondere Anstrengungen verlangt. Diesem Kommentar kommt die im Jahr zuvor verabschiedete Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Kinderrechtskonvention nun gelegen, denn sie kann den Kommentar benutzen, um die Ernsthaftigkeit der politischen Absichten der Minister zu unterstreichen. Nachzulesen im Internet unter der Adresse www.budrich-verlag.de/pages/details.php?ID=178.

bedroht, wenn Kinder arbeiten müssen, anstatt in die Schule zu gehen, wenn Mädchen der Schulbesuch untersagt wird oder die Schule nach wenigen Schuljahren wegen Lehrermangels ausfällt – traurige Tatsachen in vielen Ländern anderer Weltregionen, wie durch wiederholte UNICEF-Erhebungen nachgewiesen.⁶

Wer wollte abstreiten, dass Deutschland im Vergleich ungleich besser dasteht. Die Jugendminister haben jedoch in ihrer Erklärung von 1998 ausdrücklich betont, „dass die Maßstäbe für die rechtliche Tragweite der Kinderrechtskonvention sich nicht aus dem internationalen Vergleich ergeben, sondern aus den jeweiligen nationalen soziokulturellen Standards abzuleiten sind“. In jedem Land ist zu prüfen, ob die Angebote, die für ein gesundes Leben, zur Entwicklung und Bildung eines Kindes sowie zur Förderung aktiver Beteiligung am sozialen Leben zur Verfügung stehen, allen Kindern zugänglich und auf ihre Lebenslage zugeschnitten sind. Systematische Benachteiligungen wären nicht nur als ein gesundheits-, sozial- oder bildungspolitisches Versorgungsdefizit zu betrachten, sondern als Einbuße an Rechten, die ihnen die Staaten in ihren menschenrechtlichen Vertragswerken zugesichert haben. Die Kultusminister haben dieser Auffassung mit ihrer kinderrechtlichen Erklärung zugestimmt, und daher ist diese Erklärung wichtig, aufklärend und für weiteres politisches Handeln relevant.

Ausdrücklich bekennt sich die Kultusministerkonferenz zum Recht auf Bildung (Punkt 1 der Erklärung), wie es in der Kinderrechtskonvention beschrieben ist, und schließt sich den aus diesem Recht abgeleiteten Folgerungen an: Die Subjektstellung des Kindes und sein allseitiger Entfaltungsanspruch sei in allen Schulstufen und -arten zu respektieren (Punkt 2). Die Rechte des Kindes auf Schutz und Fürsorge sowie auf Partizipation seien altersgerecht zu berücksichtigen. Dies sei essentiell für die Schulkultur (Punkt 3), ein Satz, der – vor allem mit Bezug auf die Partizipation – immer wieder zitiert wird.

Die Kultusministerkonferenz bezeichnet auch einige Punkte, in denen weitere Bemühungen erforderlich sind: Verstärkt sei die Begabungsvielfalt zu fördern und soziale Ausgrenzung zu vermeiden (Punkt 2). Das Recht auf Bildung und Förderung sei zu gewährleisten und vor allem solle Schulabgang ohne Abschluss vermindert und Schulverweigerung verhindert werden, wie es im Text heißt. Die Belange von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung und von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund sollen dabei besonders beachtet werden (Punkt 4). Die frühkindliche Förderung zum Ausgleich von Bildungsbenachteiligung sei ein wesentliches Anliegen (Punkt 5). Außerdem stellen die Minister mit Hinweis auf frühere Empfehlungen fest, dass Menschenrechtserziehung und Wertvermittlung allgemeine Aufgabe von Schule und Unterricht und spezifische Aufgabe relevanter Fächer sei (Punkt 7). Die Minister erklären ferner, dass sie bei künftigen Empfehlungen „die Grundsätze der Kinderrechtskonvention ... in besonderer Weise berücksichtigen“ werden (Punkt 6).

Diese Erklärung der Kultusministerkonferenz nennt zweifellos einige wichtige Punkte, die das Recht auf Bildung betreffen, geht auf andere, die weithin diskutiert werden, allerdings nicht ein. Sie bleibt insgesamt bei relativ allgemeinen Aussagen stehen, die bestenfalls ahnen lassen, dass es Probleme gibt. Es wird nicht deutlich, wie drängend diese Probleme sind. Typisch für den verhaltenen Charakter der Aussagen ist eine Formulierung in Punkt 1, die lautet, von der Verwirklichung des Rechts auf Bildung hänge die Zukunft des Einzelnen und der Gesellschaft „nicht unwesentlich“ ab. Das bleibt weit hinter dem von allen Politikern immer wieder geäußerten Bekenntnis zurück, dass die Zukunft Deutschlands nur durch Bildung gesichert werde.

⁶ Vergleiche die jährlich erscheinenden Jahresberichte, zum Beispiel *UNICEF* (Hrsg.), *The state of the world's children 2007*, New York 2007.

Die Kultusministerkonferenz meint offenbar, es bei diesen allgemeinen Aussagen bewenden lassen zu können, weil sie sich, so schon im ersten Unterpunkt, der Erklärung der Jugendministerkonferenz vom Juni 1998 anschließen. Die Erklärung der Jugendminister streift allerdings die Bildungsproblematik nur, nimmt jedoch zur Konvention insgesamt sehr viel ausführlicher und problemorientierter Stellung. Sie betont mit Nachdruck, dass die Konvention zur Grundlage einer Politik für und mit Kindern werden müsse und dass sie verbindliche Forderungen aufstelle. Die Kultusministerkonferenz erklärt dagegen lediglich, dass sie die Grundsätze der Kinderrechtskonvention „in besonderer Weise“ berücksichtigen will, wenn sie zukünftig Empfehlungen erarbeiten werde.

Eine Reihe von Problemen, die seit langem in der Öffentlichkeit diskutiert werden, werden in der Erklärung der Kultusministerkonferenz nicht benannt, obwohl es sich um Probleme handelt, die aus einer menschenrechtlichen Perspektive große Aufmerksamkeit finden müssten:

- Der Bildungsweg der Kinder in Deutschland zeichnet sich durch einen besonders starken Zusammenhang von *Bildungs(miss)erfolg und sozialer Herkunft* aus, ein deprimierendes Resultat einer Bildungspolitik, die dieses Problem seit Jahrzehnten kennt. Das Problem klingt in Punkt 4 der Erklärung an, in dem die Kultusministerkonferenz verspricht, „ihr Bemühen darauf (zu) richten“, Förderung durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten. In Punkt 5 wird erklärt, der Ausgleich von Bildungsbenachteiligung durch frühkindliche Förderung sei „wesentliches Anliegen“ der Kultusministerkonferenz. Die Wortwahl lässt nicht erkennen, dass die Kultusministerinnen und -minister die menschenrechtliche Tragweite dieses Problems wahrnehmen. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist außerordentlich beunruhigend, dass ein hoher Anteil von Kindern, die in wirtschaftlich schwachen, bildungsfernen Verhältnissen aufwachsen, in der Schule keinen Bildungsstand erwirbt, der ihnen zufriedenstellende Lebensaussichten und aktive Mitwirkung in der Gesellschaft sichert.⁷
- Vielen Schulabsolventen gelingt der *Übergang in eine Berufsausbildung* nicht nahtlos, sondern erst nach Wartezeiten oder gar nicht. Auch dies beeinträchtigt die Lebensaussichten von heranwachsenden Kindern in hohem Maße. Der Übergang in die Berufsausbildung wird in der Erklärung nicht erwähnt.
- Der im Vergleich mit deutschen Kindern geringe Schulerfolg von *Migrantenkindern* ist ein Grund zu großer menschenrechtlicher Besorgnis. Im Text der Erklärung heißt es, die Belange dieser Kinder seien „besonders zu beachten“. Aus dieser Formulierung ist nicht herauszulesen, dass die Kultusminister diesen Missstand mit allem Nachdruck bekämpfen wollen.
- Die Eingliederung von *Kindern mit Behinderungen* in das allgemeine Schulwesen ist keineswegs in dem Maße erfolgt, wie es möglich und gesellschaftlich erforderlich wäre. Die Kultusministerkonferenz verspricht auch diesen Kindern wiederum besondere Beachtung.
- *Kinder, die in dieses Land allein oder mit Anverwandten geflüchtet* sind, unterliegen nicht in allen Bundesländern der Schulpflicht und werden folglich, wenn sie in die Schule aufgenommen werden, nicht bei der personellen und sachlichen Ausstattung der Schulen berück-

⁷ Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung, aufgestellt von der vorigen und ausdrücklich übernommen von der jetzigen Bundesregierung, reagiert auf dieses Problem energischer. In ihm wird das Handlungsfeld „Chancengerechtigkeit durch Bildung“ an die erste Stelle gesetzt: *BMFSFJ* (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan „Für ein kindgerechtes Deutschland 2005–2010“, Berlin 2005.

sichtigt. Sie haben keine Chance auf einen Ausbildungsplatz und verlieren durch verordnete Untätigkeit oder ungeschützte Gelegenheitsarbeit wichtige Jahre ihres Lebens.⁸

- *Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Gewalt unter Jugendlichen* gehören zum Alltag nicht weniger Schulen. Sie brauchen mehr Unterstützung, um extremistischen politischen Entwicklungen und Gewaltakten in der Schülerschaft entgegenzuwirken. Auch dieses Problem ist nur indirekt durch den Verweis auf die Aufgabe der Wertvermittlung und des Schutzes vor Gewalt angesprochen worden.
- Drei der vier grundlegenden Prinzipien der Konvention werden in der Erklärung gar nicht erwähnt. Die Ausnahme bildet die Partizipation, in Art. 12 der Konvention als Zusicherung eingeführt, der Sicht des Kindes Gewicht zu geben. Das Recht des Kindes auf Partizipation als essentiell anzuerkennen, ist eine wertvolle Erklärung, die die Umsetzung in den Schulalltag jedoch noch nicht erkennen lässt. Der Hinweis auf die „altersgerechte“ Berücksichtigung ist oft eine Klausel, hinter der sich Partizipationsabwehr verbirgt: Die Kinder sind ja noch zu jung und unerfahren. Eine zusätzliche Erläuterung wäre daher wichtig.

Die Erklärung geht nicht auf das Prinzip der Konvention ein, bei allen Fragen und Problemen, die ein Kind betreffen, die Interessen des jeweiligen Kindes als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen (Art. 3). Dieser Grundsatz ist in allen Bereichen von besonderer Relevanz, in denen Entscheidungen über den Lebensweg von Kindern gefällt werden, also insbesondere im Bildungsbereich. Es wäre dringlich zu erfahren, wie dieses Prinzip im Bildungswesen fester verankert werden kann.

Die beiden anderen Prinzipien betreffen das Diskriminierungsverbot (Art. 2) und die stets offen zu haltenden Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes (Art. 6). Auch zu ihnen wäre ein Wort wünschenswert gewesen.

Obwohl das ausdrückliche Bekenntnis der Kultusministerkonferenz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, insbesondere zum Recht auf Bildung, zu Beginn der Erklärung klar und eindeutig ausgesprochen wird, bleiben die Folgerungen für die Umsetzung blass. Dabei verspricht die Erklärung in ihrem Titel, gerade die Umsetzung anzusprechen. Das ist ein Mangel dieser Erklärung.

So bedrängt mich als Leser nach der Lektüre doch noch einmal die Frage, ob die Grundhaltung dieses Dokuments nur eine Kinder schützend-unterstützende ist oder auch eine *kinderrechtliche*. Kinder brauchen Schutz und Unterstützung, aber sie werden nicht aus Menschenfreundlichkeit gewährt, sondern weil Kinder als junge Menschen mit eigenen, zu achtenden Sichtweisen und Interessen darauf einen unveräußerlichen, unbedingten Anspruch haben. Daher garantieren die Beitrittsstaaten der Konvention dem Kind, dass es einbezogen und als Subjekt behandelt wird. Dem stimmen die Kultusministerinnen und -minister in ihrer Erklärung ausdrücklich zu. Aber immer wenn es um die Umsetzung der Rechte des Subjekts geht, wird die Erklärung kraftlos.

Sicherlich wollen die Kultusminister Kinder fördern, mehr Schulabschlüsse erreichen, Migrantenkinder besser bilden und Werte von Menschenwürde und Toleranz vermitteln. Reicht es jedoch angesichts des Menschenrechts auf Bildung zu erklären, die „Kultusministerkonferenz richtet ihr Bemühen darauf, das Recht des Kindes auf Bildung ... zu gewährleisten“? Müsste

⁸ Eine juristische Expertise von *Björn Harmening* zu diesem Thema wurde herausgegeben von *Terre des Hommes* (Hrsg.), „Wir bleiben draußen.“ Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Osnabrück 2005.

da nicht stehen, dass die Kultusministerinnen und -minister alle Anstrengungen darauf konzentrieren, die Entwicklungs- und Lernpotentiale aller Kinder zu fördern, dass sie dem einzelnen Kind in seiner besonderen Lage gerecht werden wollen und dass sie Hindernisse und Widerstände, die den Bildungserfolg von Kindern behindern, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln beseitigen werden? Müsste nicht von Kindern aus wirtschaftlich schwachen Familien, Kindern mit Migrationshintergrund, Kindern mit Behinderungen, Flüchtlingskindern und Kindern mit ungeklärtem Status die Rede sein? Müssten sie nicht, wie die Jugendminister, zeigen, dass sie sich angesichts der Konvention drängender Probleme bewusst sind und konkrete Handlungspläne zu entwickeln bereit sind?

Es mag zu wenig Zeit seit der Annahme dieser Erklärung vergangen sein, um zu erkunden, ob diese Erklärung schon in irgendeinem Bereich eine Kinderrechte stärkende Wirkung gezeigt hat. In absehbarer Zeit sollte dies aber geprüft werden, etwa wenn im Jahr 2008 oder 2009 die National Coalition, die Vereinigung aller sich für die Kinderrechte einsetzenden Nicht-Regierungsorganisationen, ihre Stellungnahme zum nächsten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland ausarbeiten wird.

Verf.: Prof. Dr. Lothar Krappmann, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin, E-Mail: krappmann@mpib-berlin.mpg.de