

Humanistische Union

Menschenrecht auf Bildung ?

Statt einer Illusion: Ein Recht auf Evaluation*

aus: vorgänge 163 (Heft 3/2003), S. 15-22

Die Erklärungen der Menschenrechte enthalten ein Recht auf Bildung, so z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, die UN-Kinderkonvention von 1989. Der Inhalt dieser Erklärungen hat sich dabei seit 1948 kaum verändert: Allgemeine Schulpflicht, Schulgeldfreiheit, freier Zugang, Persönlichkeitsrecht, Toleranz und Freiheit sind die wesentlichen Schlagworte, die neuerdings noch durch die Beseitigung der Unwissenheit und des Analphabetismus sowie die Verbreitung von Wissenschaft und Technik in der ganzen Welt, vor allem in den Entwicklungsländern, ergänzt werden.

Die Wirklichkeit der Bildung in der Welt ist nun allerdings von der Umsetzung dieses Menschenrechtes weit entfernt (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Geschätzte Nettoschulbesuchs- und -studienraten für die Altersgruppen 6-11 Jahre, 12-17 Jahre, 18-23 Jahre,[1] nach Regionen 1995

Quelle: UNESCO 1995: 36

Dieser so genannte relative Schulbesuch ist also in den Industrieländern doppelt so hoch und höher als im südlichen Afrika; der relative Hochschulbesuch doppelt so hoch wie in allen anderen Ländern der Welt. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind beträchtlich.

Tab. 2: Geschätzte Zahl der Analphabeten (in Millionen), nach Regionen 1980 — 2010 [2]

Quelle: Delors 1997: 107

Diese absoluten Zahlen zeigen die Größe der Aufgabe, die sich stellt, wenn man das Menschenrecht auf Bildung verwirklichen will (vgl. Tab. 2).

Dabei wachsen die Probleme mit einer wachsenden Weltbevölkerung. Und wir wissen nicht einmal, welche Form von "Analphabetismus" genau hier gemeint ist, denn es gibt Schätzungen, die wesentlich über diese Zahlen hinausgehen.

Angesichts dieser Verhältnisse in der Welt kann man die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung nur als eine Illusion bezeichnen: Es ist nicht vorstellbar, unter welchen politischen und ökonomischen Voraussetzungen die Lage von Kindern und Jugendlichen sowie die Lage der Bevölkerung insgesamt so verändert werden können, dass das völkerrechtlich gewährleistete Menschenrecht auf Bildung Wirklichkeit werden könnte.

Menschenrechte als Freiheits- oder Leistungsrechte

In der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es, dass die Menschenrechte "das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame *Ideal*" [Hervorhebung I.R.] sind, das durch Unterricht und Erziehung zu fördern sei. Individuelle Rechte, die vor nationalen oder

internationalen Gerichten durchgesetzt werden könnten, ergeben sich aus der Erklärung der Menschenrechte jedoch nicht. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das sich in Art. 1 Abs. 2 zu den "unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt" bekennt, sieht keinerlei Möglichkeiten vor, diese Menschenrechte in der Bundesrepublik durchzusetzen. Menschenrechte in diesem Sinne enthalten also politische Absichtserklärungen der Regierungen, die sie unterzeichnet haben, in ihren jeweiligen Ländern die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten. Inhaltlich knüpfen die Menschenrechte an das Menschenbild der Aufklärung an, d.h. sie versprechen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (Art. 1 der Erklärung von 1948) in einer Form, wie wir sie auch aus den Grundrechtskatalogen der liberalen Verfassungen des 19. Jahrhunderts kennen - nur mit dem Unterschied, dass sie keinerlei rechtliche oder gar justizielle Mechanismen für ihre Durchsetzung vorsehen.

Etwas anderes gilt allerdings für die Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK), die von den Mitgliedsländern des Europarats unterzeichnet worden ist. Auch diese Erklärung nennt die traditionellen liberalen Grundrechte. Doch im Unterschied zu den Allgemeinen Erklärungen der Menschenrechte sieht sie einen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vor, der von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedsstaaten angerufen werden kann, und der durch Urteile darüber entscheidet, ob ein Mitgliedsstaat die gewährleisteten Menschenrechte verletzt hat. Die Mitgliedsstaaten haben sich verpflichtet, die Urteile des Gerichtshofes zu befolgen – und die nunmehr über fünfzigjährige Geschichte der EMRK zeigt, dass die Staaten dies auch getan haben. Menschenrechte können also auch – über politische Absichtserklärungen hinaus – den Menschen Rechte gewähren, die sie vor Gerichten einfordern und mit ihrer Hilfe durchsetzen können.

In der Geschichte der Menschenrechte stand die Gewährleistung persönlicher Freiheit im Vordergrund, der Kampf gegen Sklaverei und Folter, für Religions- und Meinungsfreiheit, für Freizügigkeit und persönliches Eigentum; es ging um staatsbürgerliche Gleichheit. Staaten und ihre Machtapparate sollten daran gehindert werden, in diese Rechte einzugreifen. Ziel war die *Abwehr* staatlicher Willkür; deshalb wurden diese Rechte auch Freiheits- oder Abwehrrechte genannt. Ob die Menschen jedoch von diesen Menschenrechten Gebrauch machen konnten, ob sie die tatsächlichen Möglichkeiten und den Willen dazu hatten, war nicht Gegenstand der Menschenrechte. Die Menschen sollten z.B. das Recht haben, ihre Stadt und ihren Staat zu verlassen; ob sie das aber wollten und sich leisten konnten, ob sie sich eine Fahrkarte kaufen konnten, war nicht Gegenstand des Freiheitsrechts. Unter dieser Voraussetzung konnten die Menschenrechte *universell* sein, d.h. für alle Menschen gelten – für Fahrkartenbesitzer und für Menschen, die sich keine Fahrkarte kaufen konnten.

Die Einsicht, dass diese Freiheitsrechte auf einem äußerst ungleichen sozialen Fundament ruhten, führte nach dem Ersten Weltkrieg zunächst dazu, dass so genannte *soziale Rechte* in die Verfassungen aufgenommen wurden, beispielsweise das Recht auf Arbeit. Diese Bewegung zur Ausdehnung der Grundrechte in die soziale Dimension erreichte auch die Ebene der Menschenrechte: Im Jahr 1966 wurde der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte abgeschlossen, der von allen UN-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Dort wurden auch die so genannten sozialen Rechte, z.B. das Recht auf Arbeit, gewährleistet.

Diese Rechte unterscheiden sich von den traditionellen liberalen Freiheitsrechten nun jedoch ganz grundsätzlich. Während diese den Staat am Eingriff in die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger hindern sollen, geht es bei jenen darum, dass der Staat eine Leistung erbringen soll, z.B. Arbeit schaffen soll. Diese grundsätzlich andere Richtung der sozialen Rechte hat zur Folge, dass ihr Rechtscharakter bis heute unklar geblieben ist. Kann man denn als Bürger aufgrund des "Rechts auf Arbeit" wirklich Arbeit verlangen? Was auf der Ebene der nationalen Verfassung nach wie vor problematisch und diskussionswürdig ist, muss auf der Ebene der Menschenrechte völlig missraten. War schon die Durchsetzung der traditionellen liberalen Menschenrechte – jedenfalls im Rahmen der UN – rechtlich unmöglich, so verbleiben die sozialen Rechte als Menschenrechte gänzlich unbeachtliche und unbeachtete politische Absichtserklärungen. Was soll man denn auch davon halten, dass der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 ein "Recht auf Arbeit" vorsieht? Wirkt ein solches "Menschenrecht" nicht wie ein Hohn angesichts der

sozialen Wirklichkeit in der Welt?

Probleme eines Menschenrechts auf Bildung

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthielt, wie eingangs erwähnt, bereits ein Recht auf Bildung:

[Art. 26]

1. *Jeder Mensch hat ein Recht auf Bildung. Der Unterricht muss wenigsten in den Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein. Der Elementarunterricht ist obligatorisch. Fachlicher und beruflicher Unterricht soll allgemein zugänglich sein; die höheren Studien sollen allen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten und Leistungen in gleicher Weise offen stehen.*
2. *Die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens begünstigen.*
3. *In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen.*

Seither ist diese Gewährleistung des Menschenrechts auf Bildung in allen Menschenrechtserklärungen wiederholt worden, im Internationalen Pakt von 1966 und in der UN-Kinderkonvention von 1989. Das geschah im Wesentlichen in gleicher Art und Weise, nur hier und da ein wenig weiterentwickelt und modernisiert.

Diese Gewährleistung des Menschenrechts auf Bildung teilt das Schicksal der anderen Menschenrechte. Es geht um ein soziales Menschenrecht, denn es geht nicht um die Abwehr staatlicher Eingriffe in die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sich zu bilden, sondern es geht um eine soziale Leistung, um die Schaffung von Bildungsmöglichkeiten durch den Staat, beispielsweise durch unentgeltlichen Grundschulbesuch. Dies hat nun zur Folge, dass dieses Menschenrecht auf Bildung den Bürgerinnen und Bürgern kein individuelles einklagbares Recht auf eine Bildung nach Maßgabe von Begabung und Motivation gibt. Kein Mensch kann aufgrund des Menschenrechts auf Bildung seine Regierung mit dem Ziel verklagen, ihm – Eignung vorausgesetzt – eine bestimmte Bildung zu verschaffen, einen Platz in einer Bildungseinrichtung bereitzustellen oder Zugang zu einer vorhandenen Bildungseinrichtung zu gewähren. Das Menschenrecht auf Bildung ist also in doppeltem Sinne wirkungslos: als Menschenrecht angesichts des rein politischen Charakters des Menschenrechts und als soziales Menschenrecht angesichts seiner Unvollziehbarkeit.

Wie aber stellt sich dieses Problem im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention dar, die – im Unterschied zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 – einklagbare Rechte kennt? In gewisser Weise war es durchaus folgerichtig, dass die Menschenrechtskonvention von 1950 kein Recht auf Bildung kannte, denn das Recht auf Bildung gehörte nicht in den traditionellen Katalog der liberalen Freiheitsrechte. Doch nur zwei Jahre nach der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde ein "Recht auf Bildung" in einem Zusatzprotokoll in den Katalog der Europäischen Menschenrechte aufgenommen:

[Art. 2]

Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden. Der Staat hat bei der Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen

sicherzustellen.

Bezeichnenderweise ist dieses Recht auf Bildung jedoch nicht als soziales Grundrecht, sondern als Abwehrrecht formuliert worden. Es geht um die Abwehr von Eingriffen in das Elternrecht, nicht um die Gewährung von Bildungsmöglichkeiten für die Kinder. In diesem Sinne funktionierte es wieder; ein einklagbares Individualrecht war geschaffen, das zu einer ganzen Reihe von Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs geführt hat.

Wenn man sich nun einerseits die Gewährleistung eines solchen Menschenrechts auf Bildung und andererseits den Zustand der Bildung in der Welt vor Augen führt, dann macht man zumindest eine Erfahrung: Ein solches Menschenrecht auf Bildung ist nicht dazu geeignet, am Zustand der Bildung in der Welt irgendetwas zu verändern. Man könnte sogar sagen, dass die Wirkungslosigkeit des Menschenrechts auf Bildung dem Zustand der Bildung in der Welt nicht widerspricht, sondern ihn bestätigt. Dies liegt nun allerdings nicht nur an der Dogmatik der Menschenrechte, sondern auch am Inhalt des Menschenrechts auf Bildung, so wie es in den internationalen Erklärungen ausgestaltet ist. *Dieses* Menschenrecht auf Bildung ist wenig dazu geeignet, einen Beitrag dazu zu leisten, dass der Analphabetismus in der Welt beseitigt wird – ganz im Gegenteil: Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die *Politik der Chancengleichheit*, so wie sie auf der Grundlage der UN-Deklaration wirkt, die *Ungleichheit*, die das Bildungswesen befestigt und vergrößert, eher befördert. Um nicht missverstanden zu werden: Ich meine nicht, dass die Grundschulpflicht und die Unentgeltlichkeit des allgemeinen Schulbesuchs beseitigt werden sollen; ich meine nur, dass sie zur Durchsetzung und Verwirklichung eines Menschenrechts auf Bildung bisher nichts ausgerichtet haben.

Es sollte deshalb versucht werden, das Menschenrecht auf Bildung anders zu konzipieren, ihm einen anderen Inhalt zu geben, und zwar in vier verschiedenen Richtungen (vgl. Richter 2001).

1. *Das Minimalrecht auf Bildung*: Dies entspricht dem sozialen und ökonomischen Existenzminimum, das grundrechtlich und menschenrechtlich anerkannt ist. Jeder

Mensch hat das Recht, die Kompetenzen zu erwerben, die für die Bewältigung seines Lebens und für die Existenzsicherung durch Arbeit erforderlich sind. Nach den PISA-Ergebnissen ist dies selbst für Deutschland sehr viel, denn es heißt, dass jeder Mensch ein Recht auf eine Bildung hat, die der Kompetenzstufe III entspricht (Deutsches PISA-Konsortium 2001). In anderen Ländern kann das Minimalrecht auf Bildung zur Existenzsicherung durchaus andere, "höhere" oder "niedrigere", Anforderungen an die Kompetenz stellen.

2. Das Menschenrecht auf Bildung als *Zugangsrecht* zu den Einrichtungen des Bildungswesens: Die Unterschiedlichkeit der Bedürfnisse und Begabungen erfordert eine Unterschiedlichkeit der Bildungsmöglichkeiten. Diese müssen als Angebote organisiert sein, zu denen alle Menschen in gleicher Weise Zugang haben. Hier findet eine "Umkehr der Beweislast" statt. Nicht die einzelnen Menschen müssen die Zugangsvoraussetzungen nachweisen können, sondern die Bildungseinrichtungen müssen nachweisen, dass sie alles getan haben, um die Exklusion aus dem gewählten Bildungsweg zu verhindern. Auch dieses Menschenrecht stellt an die Länder der Bundesrepublik angesichts der durch PISA nochmals erwiesenen hohen Rückstufungs- und Abschulungsquoten hohe Anforderungen (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Auch in dieser Beziehung können für andere Länder der Erde andere Maßstäbe gelten, insbesondere was die Differenzierung der Bildungswege angeht.

3. Das *Mitwirkungsrecht* bzw. die Mitwirkungsobliegenheit im Bildungswesen gehört zum Zugangsrecht unmittelbar hinzu. Der Erfolg im Bildungswesen hängt auch von der Mitwirkung der Menschen ab, von ihrer Beteiligung an den Bildungsprozessen. Dies ist etwas durchaus anderes als die übliche Form der Partizipation im Sinne einer Mitbestimmung in den Einrichtungen. Juristisch gesprochen handelt es sich um eine so genannte Obliegenheit, d.h. dass die Vorteile einer Inanspruchnahme dieses Rechtes nicht eintreten, wenn der Inhaber des Rechtes daran nicht mitwirkt.

4. Schließlich das *Entfaltungsrecht*, das den einzelnen Menschen dazu berechtigt, seine je eigenen Begabungen und Interessen im Bildungswesen zu verwirklichen, sei es nun schwache oder hohe Begabung,

sei es nun allgemeines oder besonderes Interesse. Das Entfaltungsrecht ist ein Ausdruck der Individualisierung und Selbständigkeit oder, juristisch gesprochen, der *Subjektivität* des Rechts und der *Autonomie* seiner Wahrnehmung.

Die Verwirklichung dieser Elemente eines Menschenrechts auf Bildung hängt nicht von einer bestimmten Organisationsform des Bildungswesens ab und kann in allen Ländern der Erde durchaus andere Anforderungen stellen und unterschiedliche Ausprägungen finden. Die Formulierung und Anerkennung eines solchen Menschenrechts wäre allerdings durchaus etwas anderes als die bisherigen Menschenrechte, für die die Universalität, d.h. die Geltung für alle Menschen in der ganzen Welt kennzeichnend ist. Wäre es angesichts der Geschichte und der Wirklichkeit der Menschenrechte in der Welt – bei Beibehaltung des universellen Charakters der liberalen Menschenrechte – nicht an der Zeit, einen solchen realistischen Schritt zu gehen?

Das Menschenrecht auf Bildung als Recht auf Evaluation

Wie lässt sich nun dieses Menschenrecht auf Bildung in die einleitend skizzierte Dichotomie unterschiedlicher Gestaltungsformen einordnen? Handelt es sich um „richtiges Recht“ im Sinne einklagbarer und durchsetzbarer Individualansprüche oder handelt es sich um *soft law* im Sinne unverbindlicher internationaler Deklarationen? Ich möchte im folgenden versuchen, diese Dichotomisierung zu überwinden.

1. Der Weg der Begründung einklagbarer Individualansprüche ist im Falle des Menschenrechts auf Bildung m.E. nicht nur nicht praktikabel, sondern auch nicht angemessen. Der Weg ist nicht gangbar, weil es gegen grundlegende Prinzipien der *gewaltenteilenden Demokratie* verstößt, wenn ein Gericht auf dem Wege der Klage eines einzelnen Bürgers den Staat zu bestimmten gesetzlich nicht vorgesehenen Leistungen verpflichtet und damit in das Budgetrecht des Staates eingreift. Der Weg ist auch nicht gangbar, weil weder ein einzelstaatliches noch ein internationales Gericht solche Leistungen zusprechen kann – solange es nicht eine "Weltregierung" auf demokratischer Basis gibt, was tatsächlich eine Illusion ist und nicht einmal ein denkbares, geschweige denn realisierbares Ziel. Der Weg ist aber auch nicht angemessen, weil das Menschenrecht auf Bildung ein *Recht auf Differenzierung und Individualisierung* meint, weil das Minimum, der Zugang und die Mitwirkung und erst recht die Entfaltung unter unterschiedlichen sozialen Bedingungen individuell unterschiedlich gesichert werden müssen.

2. Mit bloßen wohlklingenden, feierlich unterzeichneten Menschenrechtsdeklarationen, von denen keine politischen und rechtlichen Wirkungen ausgehen, ist es freilich nicht getan. Angesichts der Wirklichkeit der Bildung in der Welt wirkt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wie ein Hohn. Doch die Bedeutung menschenrechtlicher Kodifikationen wird häufig verkannt, wenn sie von den Juristen verächtlich *soft law* genannt werden. Damit versuche ich, einen dritten Weg zwischen "Individualrecht" und "Sonntagsreden" zu skizzieren.

3. Die Menschenrechte können einen doppelten Charakter annehmen:

a) Sie sind ein Beitrag zur *politischen Bewusstseinsbildung* und ihre lange Geschichte zeigt, dass sie sich letztlich durchsetzen. Hierfür gibt es viele Beispiele, auch Beispiele für entsetzliche Rückschläge.

b) Die Menschenrechte lassen sich aber auch durch *Verfahren* sichern: Verfahren nicht im Sinn gerichtlicher Verfahren mit Urteil und Vollstreckung, sondern im Sinne eines *Rechtes auf Evaluation*. Zu konzipieren wäre ein Recht auf die Prüfung des menschenrechtlichen Fortschritts in den verschiedenen Ländern. Hierzu können verschiedene Verfahren dienen, die zum Teil heute bereits in internationalen Verträgen vereinbart sind:

- eine interne wie externe regelmäßige Berichterstattung
- die Begutachtung im Auftrag internationaler Gremien
- Auditierungsverfahren

- gerichtähnliche Feststellungsverfahren u.a.m.

Wichtig ist hier das Initiativrecht. Wer kann solche Verfahren einleiten, wer sie regeln und beherrschen? Hier ist eine große Bandbreite denkbar, von einzelnen Bürgern bis zu den internationalen Organisationen, darunter die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Staaten. Es kommt darauf an, Wege zur Verhaltensänderung zu gehen, die gleichermaßen auf *Bewusstseinsveränderung* und *Prozeduralisierung* gehen. Dies gilt für die Menschenrechte im Allgemeinen und auch für das Menschenrecht auf Bildung im Besonderen.

Wenn man sich nicht mit der entsetzlichen Diskrepanz zwischen dem Recht auf Bildung nach Maßgabe der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der realen Lage der Rechte auf Bildung in der Welt abfinden will, sondern nach gangbaren Wegen zur Verwirklichung eines Menschenrechts auf Bildung suchen will, dann könnte ein "Recht auf Evaluation" ein Fortschritt auf dem Wege zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung sein.

* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, der am 8. Mai 2003 im Wissenschaftszentrum Berlin auf der von der GUSTAV HEINEMANN-INITIATIVE, der HUMANISTISCHEN UNION und dem KOMITEE FÜR GRUNDRECHTE UND DEMOKRATIE veranstalteten Tagung Das Recht auf Bildung gilt für alle Menschen gehalten wurde.

[1] Anteil der SchülerInnen/Studierenden in jeder Altersgruppe, gemessen an der Gesamtbevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe.

[2] Angaben nach der Statistikabteilung der UNESCO. Die geographischen Regionen entsprechen der Einteilung der UNESCO. Die Länder der ehemaligen Sowjetunion werden zu den Industrieländern gezählt, ebenso wie die restlichen asiatischen Länder.

Literatur

Delors, Jacques 1997: Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum. UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert, Neuwied

Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) 2001: PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen

Richter, Ingo 2001: Art.7 [Kommentierung]; in: Denninger, Erhard u.a. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied, Rdnr. 38ff.

UNESCO 1995: Weltbildungsbericht, Paris

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/163-vorgaenge/publikation/menschenrecht-auf-bildung/>

Abgerufen am: 08.05.2024