



Wirtschafts- und Sozialrat

Verteilung
ALLGEMEIN
E/C.12/1999/10
8. Dezember 1999
Deutsch
ORIGINAL: ENGLISCH

AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

Einundzwanzigste Tagung

15. November-3. Dezember 1999

DURCHFÜHRUNG DES INTERNATIONALEN PAKTES ÜBER WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

Allgemeine Bemerkung 13 (Einundzwanzigste Tagung, 1999)

Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes)

1. Die Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung abzielt, ist die Bildung das Hauptinstrument, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Erwachsene und Kinder die Armut überwinden und sich die Mittel zur vollen Teilhabe an ihren Gemeinwesen verschaffen können. Der Bildung kommt bei der Ermächtigung der Frau, dem Schutz der Kinder vor ausbeuterischer und gefährlicher Arbeit und sexueller Ausbeutung, der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie, dem Umweltschutz und der Steuerung des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Rolle zu. Es wird zunehmend anerkannt, dass Investitionen in die Bildung zu den besten Investitionen gehören, die ein Staat tätigen kann. Der Bildung kommt jedoch nicht nur praktische Bedeutung zu, denn ein gebildeter, aufgeklärter und aktiver Geist, der frei und weit schweifen kann, ist eine der größten Freuden und lohnendsten Erfahrungen der menschlichen Existenz.
2. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte widmet dem Recht auf Bildung zwei Artikel, nämlich die Artikel 13 und 14. Artikel 13, der längste des gesamten Paktes, ist der weitreichendste und umfassendste Artikel betreffend das Recht auf Bildung im internationalen Recht der Menschenrechte. Der Ausschuss hat bereits die Allgemeine Bemerkung 11 zu Artikel 14 (Aktionspläne für die Grundschulbildung) verabschiedet. Die Allgemeine Bemerkung 11 und diese Allgemeine Bemerkung ergänzen sich gegenseitig und sollten zusammen behandelt werden. Der Ausschuss ist sich dessen bewusst, dass der Genuss des Rechts auf Bildung für Millionen von Menschen auf der ganzen Welt nach wie vor ein weit entferntes Ziel ist. In vielen Fällen rückt dieses Ziel sogar zunehmend weiter in die Ferne. Der Ausschuss ist sich außerdem der gewaltigen strukturellen und sonstigen Hindernisse bewusst, die der vollinhaltlichen Durchführung des Artikels 13 in vielen Vertragsstaaten entgegenstehen.
3. Im Hinblick auf die Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Durchführung des Paktes und der Erfüllung ihrer Berichtspflichten befasst sich diese Allgemeine Bemerkung schwerpunktmäßig mit dem normativen Inhalt des Artikels 13 (Teil I, Ziffern 4-42), mit einigen daraus entstehenden Verpflichtungen (Teil II, Ziffern 43-57) sowie mit einigen Beispielen von Verstößen (Teil II, Ziffern 58-59). In Teil III werden kurz die Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, behandelt. Die Allgemeine Bemerkung beruht auf den langjährigen Erfahrungen des Ausschusses bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten.

I. NORMATIVER INHALT DES ARTIKELS 13

Artikel 13 (1): Gesamt- und Einzelziele der Bildung

4. Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass jede Form der öffentlichen oder privaten, schulischen oder außerschulischen Bildung auf die in Artikel 13 (1) genannten Gesamt- und Einzelziele ausgerichtet sein muss. Der Ausschuss stellt fest, dass in diesen Bildungszielen die in den Artikeln 1 und 2 der Charta verankerten grundlegenden Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen. Diese Ziele finden sich auch größtenteils in Artikel 26 (2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, doch ergänzt Artikel 13 (1) des Paktes die Erklärung um drei Aspekte: Die Bildung muss auf das "Bewusstsein [der] Würde" der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein, sie muss es "jedermann ermöglichen [...], eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen" und sie muss das Verständnis unter allen "ethnischen" Gruppen sowie unter allen Völkern und rassischen und religiösen Gruppen fördern. Das wohl grundlegendste der sowohl in Artikel 26 (2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 13 (1) des Paktes genannten Bildungsziele besagt, dass "die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet [...] sein [...] muss".

5. Der Ausschuss stellt fest, dass die Ziele, auf die die Bildung gerichtet sein soll, seit der Verabschiedung des Paktes im Jahr 1966 durch die Generalversammlung in anderen internationalen Übereinkünften weiter ausgearbeitet wurden. Daher ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Vertragsstaaten die Konformität der Bildung mit den in Artikel 13 (1) genannten Gesamt- und Einzelzielen sicherstellen müssen, die im Lichte der 1990 in Jomtien (Thailand) verabschiedeten Welterklärung über Bildung für alle (Artikel 1), des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Artikel 29 (1)), der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien (Teil I, Ziffer 33 und Teil II, Ziffer 80) und des Aktionsplans für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung (Ziffer 2) auszulegen sind. Alle diese Bestimmungen lehnen sich zwar eng an Artikel 13 (1) des Paktes an, doch enthalten sie auch Elemente, die in Artikel 13 (1) nicht ausdrücklich vorgesehen sind, wie beispielsweise die konkreten Verweise auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Achtung der Umwelt. Diese neuen Elemente sind in Artikel 13 (1) implizit enthalten und stellen eine zeitgemäße Auslegung des Artikels 13 (1) dar. Der Ausschuss wird in dieser Sichtweise durch die weite Zustimmung unterstützt, die die genannten Dokumente in allen Regionen der Welt erhalten haben¹.

Artikel 13 (2): Das Recht auf Bildung – allgemeine Anmerkungen

6. Wenngleich die genaue und angemessene Verwendung der Begriffe von den in einem bestimmten Vertragsstaat vorherrschenden Bedingungen abhängt, muss die Bildung in allen ihren Formen und auf allen Ebenen die folgenden miteinander verknüpften wesentlichen Merkmale aufweisen²:

a) Verfügbarkeit – Funktionsfähige Bildungseinrichtungen und -programme müssen im Hoheitsbereich des Vertragsstaats in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Was für ihre Funktionsfähigkeit erforderlich ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab, namentlich von dem Entwicklungskontext, in dem sie tätig sind. So benötigen wohl alle Einrichtungen und Programme Gebäude oder sonstigen Schutz vor den Elementen, sanitäre Einrichtungen für beide Geschlechter, hygienisches Trinkwasser, ausgebildete Lehrer, die innerhalb des Landes konkurrenzfähige Gehälter beziehen, Lehrmaterialien und so weiter, während einige Einrichtungen und Programme darüber hinaus beispielsweise Bibliotheken, Computereinrichtungen und Informationstechnik benötigen;

b) Zugänglichkeit – Im Hoheitsbereich des Vertragsstaats müssen alle ohne Unterschied Zugang zu Bildungseinrichtungen und -programmen haben. Die Zugänglichkeit hat drei sich überschneidende Dimensionen:

- i) Nichtdiskriminierung – Bildung muss nach dem Gesetz und de facto für alle zugänglich sein, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe stattfindet (siehe die Ziffern 31-37 über Nichtdiskriminierung);
- ii) Physische Zugänglichkeit – Bildung muss in sicherer physischer Reichweite stattfinden, entweder durch Teilnahme am Unterricht an einem in zumutbarer Entfernung gelegenen Ort (z. B. eine Schule in der Nachbarschaft) oder mittels moderner Technologie (z. B. Zugang zu Fernunterricht);
- iii) Wirtschaftliche Zugänglichkeit – Bildung muss für alle erschwinglich sein. Diese Dimension der Zugänglichkeit wird von der unterschiedlichen Wortwahl des Artikels 13 (2) in Bezug auf die Grund- und Sekundarschulbildung sowie die Hochschulbildung bestimmt: Während die Grundschulbildung "allen unentgeltlich" zugänglich sein muss, obliegt es den Vertragsparteien, für die allmähliche Einführung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung Sorge zu tragen.

c) Annehmbarkeit – Die Form und der Inhalt der Bildung, namentlich die Lehrpläne und Lehrmethoden, müssen für die Schüler beziehungsweise die Studenten und gegebenenfalls die Eltern annehmbar sein, d.h. sie müssen relevant, kulturell angemessen und hochwertig sein. Dabei sind die in Artikel 13 (1) festgelegten Bildungsziele sowie die etwaigen vom Staat festgelegten Mindestnormen für die Bildung zu beachten (siehe Artikel 13 (3) und (4));

d) Adaptierbarkeit – Bildung muss flexibel sein, damit sie den Erfordernissen sich verändernder Gesellschaften und Gemeinwesen angepasst werden und den von vielfältigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler und Studenten entsprechen kann.

7. Bei der Prüfung geeigneter Wege der Anwendung dieser "miteinander verknüpften und wesentlichen Merkmale" muss das Wohl der Schüler und Studenten ein Hauptkriterium sein.

Artikel 13 (2) (a): Das Recht auf Grundschulbildung

8. Die Grundschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind³.

9. In Bezug auf die richtige Auslegung des Begriffs "Grundschulbildung" lässt sich der Ausschuss von der folgenden Formulierung in der Welterklärung über Bildung für alle leiten: "Kinder erhalten ihre Grundbildung außerhalb der Familie hauptsächlich durch die Grundschulen. Die Grundschulbildung muss universell sein und sicherstellen, dass die grundlegenden Bildungsbedürfnisse aller Kinder befriedigt und die Kultur, die Bedürfnisse und die Möglichkeiten des Gemeinwesens berücksichtigt werden" (Artikel 5). Eine Definition der Formulierung "grundlegende Bildungsbedürfnisse" findet sich in Artikel 1 der Welterklärung⁴. Wenngleich die Grundschulbildung nicht mit der Grundbildung identisch ist, besteht doch ein enger Zusammenhang zwischen beiden. In dieser Hinsicht macht sich der Ausschuss den Standpunkt des UNICEF zu eigen, nach dem "die Grundschulbildung der wichtigste Bestandteil der Grundbildung ist"⁵.

10. Nach Artikel 13 (2) (a) hat die Grundschulbildung zwei wesentliche Eigenschaften: Sie ist "Pflicht" und "allen unentgeltlich zugänglich". Die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung 11 zu Artikel 14 des Paktes enthalten Anmerkungen des Ausschusses zu diesen beiden Eigenschaften.

Artikel 13 (2) (b): Das Recht auf Sekundarschulbildung

11. Die Sekundarschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind⁶.

12. Die Bildungsinhalte im Sekundarschulbereich sind zwar von einem Vertragsstaat zum anderen verschieden und ändern sich mit der Zeit, doch umfasst die Sekundarschulbildung stets den Abschluss der Grundbildung und die Festigung der Grundlagen für das lebenslange Lernen und die menschliche Entwicklung. Sie bereitet die Schüler auf die Berufsausbildung und auf Bildungsmöglichkeiten im Bereich der Hochschulbildung vor⁷. Artikel 13 (2) (b) findet auf die "verschiedenen Formen" der Sekundarschulbildung Anwendung, womit anerkannt wird, dass die Sekundarschulbildung flexible Lehrpläne und unterschiedliche Systeme der Wissensvermittlung erfordert, um den von unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler gerecht zu werden. Der Ausschuss befürwortet "alternative" Bildungsprogramme, die parallel zu den regulären Sekundarschulsystemen bestehen.

13. Gemäß Artikel 13 (2) (b) muss die Sekundarschulbildung "auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden". Die Formulierung "allgemein verfügbar" bedeutet erstens, dass die Sekundarschulbildung nicht von den scheinbaren Kompetenzen oder Fähigkeiten eines Schülers abhängt, und zweitens, dass Sekundarschulen innerhalb eines Staates so verteilt werden, dass sie für alle gleichermaßen erreichbar sind. Wie der Ausschuss den Begriff "zugänglich" auslegt, ist aus Ziffer 6 ersichtlich. Die Formulierung "auf jede geeignete Weise" bekräftigt den Standpunkt, dass die Vertragsstaaten entsprechend dem jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext vielfältige und innovative Konzepte für die Vermittlung einer Sekundarschulbildung verfolgen sollen.

14. Die Formulierung "allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit" besagt, dass die Staaten trotz der Notwendigkeit, die Bereitstellung einer unentgeltlichen Grundschulbildung in den Vordergrund zu stellen, auch verpflichtet sind, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung zu ergreifen. Ziffer 7 der Allgemeinen Bemerkung 11 zu Artikel 14 enthält die allgemeinen Anmerkungen des Ausschusses zur Bedeutung des Wortes "unentgeltlich".

Fach- und Berufsbildung

15. Die Fach- und Berufsbildung ist sowohl Teil des Rechts auf Bildung als auch Teil des Rechts auf Arbeit (Artikel 6 (2)). In Artikel 13 (2) (b) wird die Fach- und Berufsbildung als Teil der Sekundarschulbildung dargestellt, worin die besondere Bedeutung der Fach- und Berufsbildung auf dieser Bildungsebene zum Ausdruck kommt. In Artikel 6 (2) wird die Fach- und Berufsbildung jedoch nicht auf einer bestimmten Bildungsebene angesiedelt, was auf dem Verständnis der breiteren Rolle dieser Bildung beruht, die zur "Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung" beiträgt. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist außerdem festgelegt, dass der "Fach- und Berufsschulunterricht [...] allgemein verfügbar gemacht werden [muss]" (Artikel 26 (1)). Dementsprechend ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Fach- und Berufsbildung einen integralen Bestandteil aller Bildungsebenen bildet⁸.

16. Die Einführung in die Technologie und die Arbeitswelt sollte nicht auf besondere fachliche und berufliche Ausbildungsprogramme beschränkt sein, sondern als Bestandteil der allgemeinen Bildung verstanden werden. Nach dem 1989 von der UNESCO verabschiedeten Übereinkommen über berufliche Bildung besteht die Fach- und Berufsausbildung aus "alle[n] Formen und Stufen des Bildungsprozesses, in denen – ergänzend zu allgemeinem Wissen – technische und verwandte Wissensgebiete sowie praktische Fertigkeiten, praktisches Können, Einstellungen und Verständnis in Bezug auf Berufe in den verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens vermittelt werden" (Artikel 1 (a)). Diese Auffassung kommt auch in bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation⁹ zum Ausdruck. Unter diesem Blickwinkel umfasst die Fach- und Berufsbildung folgende Aspekte:

a) Sie ermöglicht es den Auszubildenden, Wissen und Fertigkeiten zu erwerben, die zu ihrer persönlichen Entwicklung, ihrer Eigenständigkeit und ihrer Beschäftigungsfähigkeit beitragen, und sie stärkt die Produktivität ihrer Familien und Gemeinwesen, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Vertragsstaats;

b) sie berücksichtigt den Bildungs- sowie den kulturellen und sozialen Hintergrund der betreffenden Bevölkerung, die Fertigkeiten, das Wissen und das Qualifikationsniveau, die in den verschiedenen Wirtschaftssektoren benötigt werden, sowie die Gesundheit, die Sicherheit und das Wohlergehen am Arbeitsplatz;

c) sie bietet Umschulungsmöglichkeiten für Erwachsene, deren Wissensstand und Fertigkeiten auf Grund technologischer, wirtschaftlicher, beschäftigungsbezogener, sozialer und sonstiger Veränderungen überholt sind;

d) sie besteht aus Programmen, die den Auszubildenden, insbesondere aus Entwicklungsländern, die Gelegenheit bieten, im Hinblick auf die angemessene Weitergabe und Anpassung von Technologien eine fachliche und berufliche Ausbildung in anderen Staaten zu erhalten;

e) im Kontext der die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung betreffenden Bestimmungen des Paktes umfasst sie Programme zur Förderung der fachlichen und beruflichen Ausbildung von Frauen und Mädchen, Schulabgängern, arbeitslosen Jugendlichen, Kindern von Wanderarbeitnehmern, Flüchtlingen, Menschen mit Behinderungen und anderen benachteiligten Gruppen.

Artikel 13 (2) (c): Das Recht auf Hochschulbildung

17. Die Hochschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind¹⁰.

18. Artikel 13 (2) (c) ist ähnlich wie Artikel 13 (2) (b) formuliert, unterscheidet sich von letzterem jedoch in drei Punkten. Artikel 13 (2) (c) enthält weder einen allgemeinen Verweis auf die "verschiedenen Formen" der Bildung noch einen besonderen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in diesen beiden Auslassungen lediglich eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung zwischen Artikel 13 (2) (b) und Artikel 13 (2) (c) zum Ausdruck kommt. Wenn die Hochschulbildung auf die Bedürfnisse der Studenten in ihrem jeweiligen sozialen und kulturellen Umfeld eingehen soll, muss sie flexible Lehrpläne und vielfältige Wege der Wissensvermittlung vorsehen, wie beispielsweise den Fernunterricht. In der Praxis müssen daher sowohl die Sekundarschulbildung als auch die Hochschulbildung in "verschiedenen Formen" verfügbar sein. Zwar enthält Artikel 13 (2) (c) keinen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung, doch bildet diese nach Artikel 6 (2) des Paktes und Artikel 26 (1) der Allgemeinen Erklärung einen festen Bestandteil aller Bildungsebenen, einschließlich der Hochschulbildung¹¹.

19. Der dritte und bedeutendste Unterschied zwischen Artikel 13 (2) (b) und Artikel 13 (2) (c) ist folgender: Während die Sekundarschulbildung "allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden [muss]", muss die Hochschulbildung "jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden". Gemäß Artikel 13 (2) (c) muss die Hochschulbildung nicht "allgemein verfügbar", sondern lediglich "entsprechend [den] Fähigkeiten" verfügbar sein. Die "Fähigkeiten" des Einzelnen sollen anhand seiner gesamten einschlägigen Fachkenntnisse und Erfahrungen bewertet werden.

20. Für die übereinstimmenden Formulierungen in Artikel 13 (2) (b) und Artikel 13 (2) (c) (z. B. "allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit") gelten die vorstehenden Anmerkungen zu Artikel 13 (2) (b).

Artikel 13 (2) (d): Das Recht auf grundlegende Bildung

21. Die grundlegende Bildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind¹².

22. Allgemein stimmt die grundlegende Bildung mit der in der Welterklärung über Bildung für alle beschriebenen Grundbildung überein¹³. Gemäß Artikel 13 (2) (d) haben Personen, "die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben", ein Recht auf eine grundlegende Bildung oder eine Grundbildung im Sinne der Welterklärung über Bildung für alle.

23. Da jeder Mensch ein Recht auf die Befriedigung seiner "grundlegenden Bildungsbedürfnisse" im Sinne der Welterklärung hat, ist das Recht auf eine grundlegende Bildung nicht auf diejenigen Personen beschränkt, "die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben". Das Recht auf eine grundlegende Bildung erstreckt sich auf alle Personen, die ihre "grundlegenden Bildungsbedürfnisse" noch nicht befriedigt haben.

24. Es sollte betont werden, dass die Ausübung des Rechts auf grundlegende Bildung weder alters- noch geschlechtsbedingte Einschränkungen kennt, sondern sich auf Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich älterer Menschen, erstreckt. Eine grundlegende Bildung ist somit ein fester Bestandteil der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens. Da Menschen aller Altersgruppen ein Recht auf grundlegende Bildung haben, müssen Lehrpläne und Wissensvermittlungssysteme konzipiert werden, die Schülern und Studenten aller Altersgruppen gerecht werden.

Artikel 13 (2) (e): Schulsystem; angemessenes Stipendiensystem; wirtschaftliche Lage des Lehrpersonals

25. Das Erfordernis, "die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben", bedeutet, dass ein Vertragsstaat über eine allgemeine Entwicklungsstrategie für sein Schulsystem verfügen muss. Diese Strategie muss alle Bildungsstufen umfassen, doch sind die Vertragsstaaten nach dem Pakt verpflichtet, der Grundschulbildung Vorrang einzuräumen (siehe Ziffer 51). Die Formulierung "aktiv voranzutreiben" legt nahe, dass die Regierungen der Gesamtstrategie einen gewissen Vorrang einräumen sollen und sie in jedem Falle tatkräftig umsetzen müssen.

26. Das Erfordernis, "ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten", ist gemeinsam mit den Bestimmungen des Paktes betreffend die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung zu sehen. Das Stipendiensystem soll die Gleichberechtigung von Angehörigen benachteiligter Gruppen beim Zugang zur Bildung fördern.

27. Wenngleich der Pakt erfordert, dass "die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist", haben sich in der Praxis die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Lehrer in den letzten Jahren in vielen Staaten verschlechtert und einen unannehmbar niedrigen Standard erreicht. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu Artikel 13 (2) (e), sondern ist auch ein wesentlicher Faktor, der die Schüler und Studenten an der vollen Ausübung ihres Rechts auf Bildung hindert. Der Ausschuss stellt außerdem fest, dass zwischen den Artikeln 13 (2) (e), 2 (2), 3 und 6-8 ein Zusammenhang besteht, namentlich in Bezug auf das Vereinigungsrecht der Lehrer und ihr Recht auf Kollektivverhandlungen, lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Gemeinsame Erklärung der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation betreffend den Status der Lehrer (1966) sowie die Empfehlung der UNESCO zum Status von Hochschullehrern (1997) und fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Lehrer in den Genuss der Bedingungen und des Status kommen, der ihrer Rolle entspricht.

Artikel 13 (3) und (4): Das Recht auf Bildungsfreiheit

28. Artikel 13 (3) hat zwei Bestandteile, von denen der erste besagt, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Freiheit der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen¹⁴. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dieser Bestandteil des Artikels 13 (3) es zulässt, dass an öffentlichen Schulen Fächer wie allgemeine Religionsgeschichte und Ethik unterrichtet werden, wenn dies in einer unvoreingenommenen und objektiven Weise geschieht und die Meinungs- und Gewissensfreiheit sowie das Recht der freien Meinungsäußerung geachtet werden. Er stellt fest, dass ein öffentliches Bildungswesen, das die Unterweisung in einer bestimmten Religion oder Weltanschauung umfasst, nicht mit Artikel 13 (3) im Einklang steht, es sei denn, dass nichtdiskriminierende Ausnahmen oder Alternativen vorgesehen werden, die den Wünschen der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers entsprechen.

29. Der zweite Bestandteil des Artikels 13 (3) besagt, dass die Eltern beziehungsweise der Vormund oder Pfleger die Freiheit haben, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, "die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen". Dies ist im Zusammenhang mit der Ergänzungsbestimmung des Artikels 13 (4) zu lesen, der "die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen" bekräftigt, "Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten", sofern diese Einrichtungen die in Artikel 13 (1) niedergelegten Bildungsziele verfolgen und bestimmte Mindestnormen erfüllen. Diese Mindestnormen können sich auf Fragen wie die Zulassung, die Lehrpläne und die Anerkennung von Abschlüssen beziehen. Diese Normen müssen wiederum mit den in Artikel 13 (1) niedergelegten Bildungszielen übereinstimmen.

30. Nach Artikel 13 (4) haben alle Personen, einschließlich Nicht-Staatsangehöriger, das Recht, Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten. Diese Freiheit erstreckt sich auch auf juristische Personen. Sie beinhaltet das Recht, alle Arten von Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten, einschließlich Kindergärten, Universitäten und Einrichtungen für die Erwachsenenbildung. Angesichts der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit und der wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft für alle Menschen sind die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die in Artikel 13 (4) festgeschriebene Freiheit nicht zu gravierenden Unterschieden bei den Bildungschancen für bestimmte Gruppen in der Gesellschaft führt.

Artikel 13: Besondere Themen von allgemeiner Geltung

Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung

31. Das in Artikel 2 (2) des Paktes verankerte Diskriminierungsverbot ist weder allmählich zu verwirklichen noch von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Es findet in vollem Umfang und umgehend auf alle Aspekte der Bildung Anwendung und umfasst alle völkerrechtlich unzulässigen Gründe der Diskriminierung. Der Ausschuss legt die Artikel 2 (2) und (3) im Lichte des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Übereinkommen 169) aus, wobei der Ausschuss die Aufmerksamkeit insbesondere auf die nachstehenden Sachverhalte zu lenken wünscht.

32. Die Ergreifung besonderer Übergangsmaßnahmen, die auf die Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen und benachteiligten Gruppen abzielen, stellt keinen Verstoß gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Bildung dar, solange diese Maßnahmen nicht zur Aufrechterhaltung ungleicher oder unterschiedlicher Normen für ver-

schiedene Gruppen führen und sofern sie nicht beibehalten werden, nachdem die Ziele, zu deren Erreichung sie ergriffen wurden, verwirklicht worden sind.

33. Unter bestimmten Umständen sind getrennte Bildungssysteme oder -einrichtungen für die durch die Kategorien in Artikel 2 (2) bestimmten Gruppen nicht als Verstoß gegen den Pakt anzusehen. In dieser Hinsicht bekräftigt der Ausschuss Artikel 2 des Übereinkommens der UNESCO von 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen¹⁵.

34. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und Artikel 3 (e) des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und bestätigt, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf alle Personen im Schulalter Anwendung findet, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates haben, auch wenn sie nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, und ungeachtet ihres rechtlichen Status.

35. Ausgeprägte Unterschiede in der Ausgabenpolitik, die zu wohnortbedingten Qualitätsunterschieden in der Bildung führen, können Diskriminierung im Sinne des Paktes darstellen.

36. Der Ausschuss bekräftigt Ziffer 35 seiner Allgemeinen Bemerkung 5, in der die Frage von Personen mit Behinderungen im Kontext des Rechts auf Bildung behandelt wird, sowie die Ziffern 36-42 seiner Allgemeinen Bemerkung 6, in der die Frage älterer Menschen im Zusammenhang mit den Ziffern 13-15 des Paktes behandelt wird.

37. Die Vertragsstaaten müssen das Bildungswesen genau überwachen, namentlich alle einschlägigen Politiken, Einrichtungen, Programme, Ausgabenmuster und die sonstige Praxis, um Maßnahmen zur Behebung jeglicher De-facto-Diskriminierung festzulegen und zu ergreifen. Bildungsdaten sollten nach den jeweiligen unzulässigen Gründen der Diskriminierung aufgeschlüsselt werden.

Akademische Freiheit und institutionelle Autonomie¹⁶

38. Im Lichte der von ihm durchgeführten Prüfung zahlreicher Berichte der Vertragsstaaten ist der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, dass die Ausübung des Rechts auf Bildung nur dann möglich ist, wenn es mit der akademischen Freiheit des Lehrpersonals und der Studenten einhergeht. Daher ist es, obwohl die akademische Freiheit in Artikel 13 nicht ausdrücklich erwähnt ist, angebracht und notwendig, dass der Ausschuss zu dieser Frage einige Anmerkungen abgibt. In den folgenden Anmerkungen gilt den Hochschulen besonderes Augenmerk, da der Ausschuss die Erfahrung gemacht hat, dass das Lehrpersonal und die Studenten an den Hochschulen besonders anfällig für politischen und sonstigen Druck sind, der die akademische Freiheit untergräbt. Der Ausschuss möchte jedoch hervorheben, dass das Lehrpersonal, Schüler und Studenten im gesamten Bildungssektor Anspruch auf akademische Freiheit haben und dass viele der folgenden Anmerkungen allgemeine Gültigkeit besitzen.

39. Akademiker haben das Recht, durch Forschung, Lehre, Studium, Diskussion, Dokumentation, produktive, schöpferische oder schriftstellerische Tätigkeit einzeln oder gemeinsam nach Erkenntnissen und Ideen zu streben und diese fortzuentwickeln und weiterzuvermitteln. Die akademische Freiheit schließt die Freiheit jedes Einzelnen ein, seine Meinung über die Einrichtung oder das System, in dem er tätig ist, frei zu äußern, seine Aufgaben ohne Diskriminierung oder Furcht vor Unterdrückung durch den Staat oder sonstige Akteure wahrzunehmen, in berufsständischen Vereinigungen oder repräsentativen akademischen Gremien mitzuwirken und in den Genuss aller international anerkannten Menschenrechte zu gelangen, die für andere Personen in demselben Hoheitsbereich gelten. Der Genuss der akademischen Freiheit bringt Verpflichtungen mit sich, wie beispielsweise die Pflicht, die akademische Freiheit anderer zu achten, die faire Diskussion gegensätzlicher Auffassungen zu gewährleisten und niemanden aus einem der unzulässigen Gründe zu diskriminieren.

40. Der Genuss der akademischen Freiheit erfordert die Autonomie der Hochschulen. Autonomie ist der Grad an Selbstverwaltung, der für die wirksame Beschlussfassung durch die Hochschulen in Bezug auf die akademische Arbeit, die Normen, die Verwaltung und die damit verbundenen Tätigkeiten erforderlich ist. Die Selbstverwaltung muss jedoch mit den Systemen der öffentlichen Rechenschaftslegung im Einklang stehen, insbesondere in Bezug auf die durch den Staat bereitgestellten Finanzmittel. Angesichts der erheblichen öffentlichen Investitionen im Hochschulbereich muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der institutionellen Autonomie und der Rechenschaftspflicht bestehen. Wenngleich es kein allein gültiges Modell gibt, sollten institutionelle Regelungen fair, gerecht und ausgewogen und so transparent und partizipatorisch wie möglich sein.

Schuldisziplin¹⁷

41. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die körperliche Züchtigung mit dem in den Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden Pakte verankerten grundlegenden Leitprinzip des internationalen Rechts der Menschenrechte, nämlich der Menschenwürde des Einzelnen, unvereinbar ist¹⁸. Auch andere schulische Disziplinarmaßnahmen können mit der menschlichen Würde unvereinbar sein, beispielsweise die öffentliche Erniedrigung. Darüber hinaus soll keine Form der Disziplinierung gegen sonstige Rechte aus dem Pakt verstoßen, wie beispielsweise das Recht auf Nahrung. Die Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass weder in den öffentlichen noch den privaten Bildungseinrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet Disziplinarmaßnahmen angewandt werden, die mit dem Pakt unvereinbar sind. Der Ausschuss begrüßt die von einigen Vertragsstaaten eingeleiteten Initiativen, die die Schulen aktiv ermutigen, "positive", gewaltlose Konzepte der Schuldisziplin einzuführen.

Einschränkungen des Artikels 13

42. Der Ausschuss legt Wert auf die Feststellung, dass die Einschränkungsklausel des Paktes, Artikel 4, vorrangig darauf abzielt, die Rechte des Einzelnen zu schützen, und nicht darauf, das Auferlegen von Beschränkungen durch den Staat zuzulassen. Demzufolge obliegt es einem Vertragsstaat, der eine Universität oder sonstige Bildungseinrichtung aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung schließt, eine solche schwerwiegende Maßnahme in Bezug auf jedes in Artikel 4 genannte Element zu rechtfertigen.

II. VERPFLICHTUNGEN UND VERSTÖSSE DER VERTRAGSSTAATEN

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

43. Der Pakt sieht zwar eine schrittweise Verwirklichung vor und erkennt die auf Grund der verfügbaren Ressourcen bestehenden Beschränkungen an, doch werden den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auferlegt¹⁹. Dazu gehören Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung in Bezug auf das Recht auf Bildung, wie die Verpflichtung, zu "gewährleisten", dass das Recht "ohne Diskriminierung [...] ausgeübt [wird]" (Artikel 2 (2)), und die Verpflichtung, "Maßnahmen zu treffen" (Artikel 2 (1)), um die volle Verwirklichung des Artikels 13 zu erreichen²⁰. Diese Maßnahmen müssen "bewusst, konkret und gezielt" auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung gerichtet sein.

44. Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung im Laufe der Zeit, das heißt "schrittweise", ist nicht so auszulegen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten jeglichen Sinngehalts beraubt werden. Die schrittweise Verwirklichung bedeutet, dass die Vertragsstaaten die konkrete und fortdauernde Verpflichtung haben, "so rasch und wirksam wie möglich" auf die volle Verwirklichung des Artikels 13 hinzuarbeiten²¹.

45. Es besteht eine starke Vermutung der Unzulässigkeit aller Maßnahmen, die das Recht auf Bildung sowie sonstige in dem Pakt niedergelegte Rechte beschneiden würden. Werden Maßnahmen ergriffen, die bewusst auf eine solche Beschneidung abzielen, so hat der Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingelegt wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der in dem Pakt gewährten Rechte und im Kontext der vollen Nutzung aller dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt sind²².

46. Das Recht auf Bildung, wie jedes andere Menschenrecht, erlegt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf: eine Achtungspflicht, eine Schutzpflicht und eine Gewährleistungspflicht. Die Gewährleistungspflicht umfasst wiederum sowohl eine Förderungspflicht als auch eine Bereitstellungspflicht.

47. Die Achtungspflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen vermeiden, die den Genuss des Rechts auf Bildung be- oder verhindern. Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, durch die Dritte daran gehindert werden, den Genuss des Rechts auf Bildung zu beeinträchtigen. Die Gewährleistungspflicht (Förderungspflicht) erfordert, dass die Vertragsstaaten positive Maßnahmen ergreifen, mit denen Einzelpersonen und Gemeinschaften in die Lage versetzt und dabei unterstützt werden, das Recht auf Bildung zu genießen. Schließlich haben die Vertragsstaaten die Pflicht zur Gewährleistung des Rechts auf Bildung (Bereitstellung). Generell obliegt den Vertragsstaaten immer dann die Gewährleistung (Bereitstellung) eines konkreten Rechts aus dem Pakt, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hat, das Recht nicht mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln verwirklichen kann. Der Umfang dieser Pflicht richtet sich jedoch stets nach dem Wortlaut des Paktes.

48. In dieser Hinsicht sind zwei Aspekte des Artikels 13 hervorzuheben. Erstens geht aus Artikel 13 klar hervor, dass zumeist die Staaten die Hauptverantwortung für die unmittelbare Bereitstellung der Bildung tragen. So erkennen die Vertragsstaaten beispielsweise an, dass "die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben [...] ist" (Artikel 13 (2) (e)). Zweitens ergibt sich aus den unterschiedlichen Formulierungen in Artikel 13 (2) in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung, dass die Parameter der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) eines Vertragsstaates nicht für alle Bildungsebenen gleich sind. Demzufolge haben die Vertragsstaaten nach dem Wortlaut des Paktes in Bezug auf das Recht auf Bildung zwar eine verstärkte Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht), deren Umfang jedoch nicht für alle Bildungsebenen einheitlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass diese Auslegung der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) in Bezug auf Artikel 13 mit dem Recht und der Praxis zahlreicher Vertragsstaaten übereinstimmt.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

49. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Lehrpläne für alle Ebenen des Bildungssystems auf die in Artikel 13 (1) benannten Ziele ausgerichtet sind²³. Sie sind außerdem verpflichtet, ein transparentes und wirksames System einzurichten und aufrechtzuerhalten, mittels dessen überwacht wird, ob die Bildung tatsächlich auf die in Artikel 13 (1) festgelegten Bildungsziele ausgerichtet ist.

50. In Bezug auf Artikel 13 (2) sind die Staaten verpflichtet, alle "wesentlichen Merkmale" des Rechts auf Bildung (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit) zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. So muss ein Staat beispielsweise die Verfügbarkeit der Bildung achten, indem er Privatschulen nicht schließt; die Zugänglichkeit der Bildung schützen, indem er sicherstellt, dass Dritte, namentlich Eltern und Arbeitgeber, Mädchen nicht vom Schulbesuch abhalten; die Annehmbarkeit der Bildung gewährleisten (fördern), indem er positive

Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die Bildung kulturell auf Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern abgestimmt und für alle von guter Qualität ist; die Adaptierbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er Lehrpläne konzipiert und Ressourcen dafür bereitstellt, die den gegenwärtigen Bedürfnissen der Schüler und Studenten in einer im Wandel begriffenen Welt entsprechen; und die Verfügbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er aktiv ein Schulsystem entwickelt, namentlich durch den Bau von Unterrichtsräumen, die Durchführung von Programmen, die Bereitstellung von Lehrmaterialien, die Ausbildung von Lehrern sowie ihre Bezahlung mit einem im Inland konkurrenzfähigen Gehalt.

51. Wie bereits erwähnt, sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung nicht identisch. Die Formulierung des Artikels 13 (2) verpflichtet die Vertragsstaaten, der Einführung der verpflichtenden und unentgeltlichen Grundschulbildung Vorrang einzuräumen²⁴. Für diese Auslegung des Artikels 13 (2) spricht auch der Vorrang, der der Grundschulbildung in Artikel 14 eingeräumt wird. Die Verpflichtung, für alle eine Grundschulbildung bereitzustellen, ist eine Pflicht, der alle Vertragsstaaten umgehend nachkommen müssen.

52. In Bezug auf Artikel 13 (2) (b)-(d) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, umgehend "Maßnahmen zu treffen" (Art. 2 (1)), die auf die Verwirklichung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung für alle Personen in ihrem Hoheitsgebiet abzielen. Die Vertragsstaaten müssen zumindest eine nationale Bildungsstrategie verabschieden und umsetzen, die in Übereinstimmung mit dem Pakt die Bereitstellung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung umfasst. Diese Strategie soll Mechanismen wie Indikatoren und Zielgrößen für das Recht auf Bildung einschließen, mit denen die erzielten Fortschritte genau überwacht werden können.

53. Nach Artikel 13 (2) (e) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ein Stipendiensystem zur Unterstützung benachteiligter Gruppen vorhanden ist²⁵. Durch die Verpflichtung, "die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen" aktiv voranzutreiben, wird bekräftigt, dass die Vertragsstaaten die Hauptverantwortung dafür tragen, in den meisten Fällen die unmittelbare Bereitstellung des Rechts auf Bildung zu gewährleisten²⁶.

54. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, "bildungspolitische Mindestnormen" festzulegen, denen alle im Einklang mit Artikel 13 (3) und (4) eingerichteten Bildungseinrichtungen zu genügen haben. Sie müssen außerdem ein transparentes und wirksames System zur Überwachung dieser Normen aufrechterhalten. Die Vertragsstaaten sind nicht zur Finanzierung der im Einklang mit Artikel 13 (3) und (4) eingerichteten Institutionen verpflichtet, müssen jedoch, falls sie sich entscheiden, finanzielle Beiträge zu privaten Bildungseinrichtungen zu leisten, jede Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe vermeiden.

55. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Gemeinwesen und Familien nicht von Kinderarbeit abhängig sind. Der Ausschuss bekräftigt insbesondere die Wichtigkeit der Bildung für die Beseitigung der Kinderarbeit sowie die Verpflichtungen aus Artikel 7 (2) des Übereinkommens von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182)²⁷. Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten angesichts des Artikels 2 (2) verpflichtet, der Vermittlung eines stereotypen Rollenbilds der Frau sowie sonstiger negativer Rollenbilder oder Stereotype, die Frauen, Mädchen und sonstigen benachteiligten Gruppen den Zugang zur Bildung erschweren, ein Ende zu setzen.

56. In seiner Allgemeinen Bemerkung 3 lenkte der Ausschuss die Aufmerksamkeit auf die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um "einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art", die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte, wie beispielsweise des Rechts auf Bildung, anzustreben²⁸. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten in Bezug auf die Bereitstellung internationaler

Hilfe und Zusammenarbeit für die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung wird in den Artikeln 2 (1) und 23 des Paktes, Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen, Artikel 10 der Welt-erklärung über Bildung für alle sowie in Teil I Ziffer 34 der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien bekräftigt. In Bezug auf die Aushandlung und Ratifikation internationaler Übereinkünfte sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sich diese Rechtsinstrumente nicht nachteilig auf das Recht auf Bildung auswirken. In ähnlicher Weise sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Handeln als Mitglieder internationaler Organisationen, einschließlich internationaler Finanzinstitutionen, dem Recht auf Bildung gebührend Rechnung trägt.

57. In seiner Allgemeinen Bemerkung 3 bestätigte der Ausschuss, dass den Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung obliegt, der zufolge alle in dem Pakt verankerten Rechte befriedigt oder zumindest auf der Ebene eines unverzichtbaren Mindestniveaus gewährt werden müssen, einschließlich der "grundlegendsten Formen der Bildung". Im Kontext des Artikels 13 schließt dies die folgenden Kernverpflichtungen ein: das Recht auf Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und -programmen auf nichtdiskriminierender Grundlage zu gewährleisten; sicherzustellen, dass die in Artikel 13 (1) verankerten Bildungsziele verfolgt werden; im Einklang mit Artikel 13 (2) (a) eine Grundschulbildung für alle bereitzustellen; eine nationale Bildungsstrategie aufzustellen und umzusetzen, die Vorkehrungen für die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung umfasst; sowie eine freie Bildungswahl ohne Einmischung des Staates oder Dritter zu gewährleisten, sofern dabei die "bildungspolitischen Mindestnormen" (Artikel 13 (3) und (4)) eingehalten werden.

Verstöße

58. Mit der Anwendung des normativen Inhalts des Artikels 13 (Teil I) auf die allgemeinen und besonderen Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Teil II) wird ein dynamischer Prozess in Gang gesetzt, der die Identifizierung von Verstößen gegen das Recht auf Bildung erleichtert. Verstöße gegen Artikel 13 können aus dem unmittelbaren Handeln der Vertragsstaaten (Handlungen) folgen oder aus ihrem Versäumnis bestehen, die nach dem Pakt erforderlichen Schritte zu unternehmen (Unterlassungen).

59. Verstöße gegen Artikel 13 umfassen beispielsweise den Erlass von Rechtsvorschriften, die Einzelpersonen oder Gruppen im Bildungsbereich aus einem der unzulässigen Gründe diskriminieren, oder das Versäumnis, derartige Rechtsvorschriften aufzuheben; das Versäumnis, Maßnahmen zur Behebung von De-facto-Diskriminierung im Bildungsbereich zu ergreifen; die Verwendung von Lehrplänen, die nicht mit den in Artikel 13 (1) festgelegten Bildungszielen im Einklang stehen; das Versäumnis, ein transparentes und wirksames System zur Überwachung der Einhaltung des Artikels 13 (1) aufrechtzuerhalten; das Versäumnis, mit Vorrang eine verpflichtende Grundschulbildung einzuführen, die allen unentgeltlich zur Verfügung steht; das Versäumnis, "bewusste, konkrete und gezielte" Maßnahmen zu ergreifen, die im Einklang mit Artikel 13 (2) (b)-(d) auf die schrittweise Einführung der Sekundarschulbildung, der Hochschulbildung und der grundlegenden Bildung gerichtet sind; das Verbot privater Bildungseinrichtungen; das Versäumnis, sicherzustellen, dass private Bildungseinrichtungen den in Artikel 13 (3) und (4) festgelegten "bildungspolitischen Mindestnormen" genügen; die Verweigerung der akademischen Freiheit des Lehrpersonals, der Schüler und Studenten; die Schließung von Bildungseinrichtungen in Zeiten politischer Spannungen unter Nichteinhaltung des Artikels 4.

III. VERPFLICHTUNGEN VON AKTEUREN, DIE KEINE VERTRAGSSTAATEN SIND

60. Nach Artikel 22 des Paktes kommt den Organisationen der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung des Artikels 13 eine besonders wichtige Rolle zu, namentlich dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen auf einzelstaatlicher Ebene. Zur Verbesserung des

kohärenten Vorgehens und des Zusammenwirkens aller beteiligten Akteure, namentlich der verschiedenen Teile der Zivilgesellschaft, sollen koordinierte Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung aufrechterhalten werden. Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation, die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, der Internationale Währungsfonds und andere zuständige Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen sollen ihre Zusammenarbeit in Bezug auf die Verwirklichung des Rechts auf Bildung auf einzelstaatlicher Ebene unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse verstärken. Insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen, namentlich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, sollen dem Schutz des Rechts auf Bildung in ihren Kreditvergabepolitiken, ihren Strukturanpassungsprogrammen und den von ihnen in Bezug auf die Schuldenkrise ergriffenen Maßnahmen größere Aufmerksamkeit widmen²⁹. Bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte wird sich der Ausschuss damit befassen, wie sich die von allen Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, bereitgestellte Hilfe auf die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 13 auswirkt. Die Verfolgung eines auf den Menschenrechten beruhenden Ansatzes durch die Sonderorganisationen, Programme und Gremien der Vereinten Nationen wird die Verwirklichung des Rechts auf Bildung erheblich erleichtern.

Anmerkungen

¹ Die Welterklärung über Bildung für alle wurde von 155 Regierungsdelegationen, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien von 171 Regierungsdelegationen verabschiedet; 191 Vertragsstaaten haben das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert oder sind ihm beigetreten, und der Aktionsplan für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung wurde mit der Resolution 49/184 der Generalversammlung im Konsens verabschiedet.

² Dieser Ansatz entspricht dem analytischen Rahmen, den der Ausschuss in Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum und das Recht auf angemessene Nahrung anwandte, sowie der Tätigkeit der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über das Recht auf Bildung. In seiner Allgemeinen Bemerkung 4 hat der Ausschuss einige Faktoren aufgezeigt, die sich auf das Recht auf angemessenen Wohnraum auswirken, namentlich die "Verfügbarkeit", die "Erschwinglichkeit", die "Zugänglichkeit" und die "kulturelle Angemessenheit". In seiner Allgemeinen Bemerkung 12 hat der Ausschuss die Bestandteile des Rechts auf angemessene Nahrung aufgeführt, wie beispielsweise die "Verfügbarkeit", die "Annehmbarkeit" und den "Zugang". In ihrem vorläufigen Bericht an die Menschenrechtskommission benannte die Sonderberichterstatterin über das Recht auf Bildung "vier wesentliche Merkmale, die Grundschulen aufweisen sollten, nämlich die Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit, die Annehmbarkeit und die Adaptierbarkeit" (E/CN.4/1999/49, Ziffer 50).

³ Siehe Ziffer 6.

⁴ In der Erklärung wird die Formulierung "grundlegende Bildungsbedürfnisse" wie folgt definiert: "Bildungsgrundlagen (wie beispielsweise Lese- und Schreibfähigkeit, mündliche Ausdrucksfähigkeit, Rechen- und Problemlösungsfertigkeiten) und grundlegende Lerninhalte (wie beispielsweise Wissen, Fertigkeiten, Werte und Einstellungen), welche die Menschen benötigen, um zu überleben, ihre Fähigkeiten voll zu entfalten, in Würde zu leben und zu arbeiten, voll an der Entwicklung teilzuhaben, ihre Lebensqualität zu verbessern, sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen und sich fortzubilden" (Artikel 1).

⁵ *Advocacy Kit, Basic Education 1999* (UNICEF), Teil 1, Seite 1.

⁶ Siehe Ziffer 6.

Siehe Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen 1997, UNESCO, Ziffer 52.

⁸ Diese Auffassung kommt auch in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1975 über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials (Übereinkommen 142) beziehungsweise von 1962 über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen) (Übereinkommen 117) zum Ausdruck.

⁹ Siehe Anmerkung 8.

¹⁰ Siehe Ziffer 6.

¹¹ Siehe Ziffer 15.

¹² Siehe Ziffer 6.

¹³ Siehe Ziffer 9.

¹⁴ Dies entspricht Artikel 18 (4) des Paktes über bürgerliche und politische Rechte und bezieht sich auch auf die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu unterrichten, wie in Artikel 18 (1) des Paktes festgelegt (siehe Allgemeine Bemerkung 22 des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 18 des Paktes, achtundvierzigste Tagung, 1993). Der Menschenrechtsausschuss stellt fest, dass der grundlegende Charakter des Artikels 18 des Paktes darin zum Ausdruck kommt, dass dieser Artikel, wie in Artikel 4 (2) des Paktes festgelegt, selbst im Falle eines öffentlichen Notstandes nicht außer Kraft gesetzt werden darf.

¹⁵ Artikel 2 besagt Folgendes:

"Sofern staatlich zugelassen, gilt es nicht als Diskriminierung im Sinne des Artikels 1,

a) für Schüler der beiden Geschlechter getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern sie gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zum Unterricht eröffnen, über Lehrkräfte mit gleichwertiger Lehrbefähigung, über Unterrichtsräume und Ausrüstung gleicher Qualität verfügen und gleiche oder gleichwertige Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten bieten;

b) aus religiösen oder sprachlichen Gründen getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, die einen den Wünschen der Eltern oder des gesetzlichen Vormunds des Schülers entsprechenden Unterricht vermitteln, sofern in Bezug auf die Zugehörigkeit zu solchen Systemen oder den Besuch solcher Anstalten kein Zwang ausgeübt wird und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben;

c) private Unterrichtsanstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern ihr Ziel nicht auf den Ausschluss irgendeiner Personengruppe, sondern darauf gerichtet ist, zusätzliche Unterrichtsmöglichkeiten zu den durch die öffentliche Hand bereitgestellten zu bieten, und sofern solche Anstalten in Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung geführt werden und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben."

¹⁶ Siehe die Empfehlung der UNESCO zum Status der Hochschullehrer (1997).

¹⁷ Bei der Formulierung dieser Ziffer hat der Ausschuss von der Praxis Kenntnis genommen, die sich in anderen Bereichen des internationalen Menschenrechtssystems herausgebildet hat, wie beispielsweise von der Auslegung des Artikels 28 (2) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes sowie die Auslegung des Artikels 7 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte durch den Menschenrechtsausschuss.

¹⁸ Der Ausschuss nimmt davon Kenntnis, dass die Würde der menschlichen Persönlichkeit von den Verfassern des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eines der Ziele, auf die jede Bildung zwingend gerichtet sein muss, aufgenommen wurde (Artikel 13 (1)), obwohl sie in Artikel 26 (2) der Erklärung nicht erwähnt ist.

¹⁹ Siehe Ziffer 1 der Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses.

²⁰ Siehe Ziffer 2 der Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses.

²¹ Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses.

²² Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses.

²³ Die Staaten können dabei auf zahlreiche Ressourcen zurückgreifen, darunter die Richtlinien der UNESCO für die Ausarbeitung von Lehrplänen und Lehrbüchern in der internationalen Bildung (ED/ECS/HCI). Eines der Ziele des Artikels 13 (1) besteht darin, "die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten [zu] stärken". In diesem Zusammenhang sollen die Vertragsstaaten die im Rahmen der Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung entwickelten Initiativen prüfen, wobei der 1996 von der Generalversammlung verabschiedete Aktionsplan für die Dekade sowie die vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ausgearbeiteten Leitlinien für nationale Aktionspläne für die Menschenrechtserziehung besonders geeignet sind, die Staaten bei ihren Maßnahmen im Hinblick auf die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung zu unterstützen.

²⁴ Zur Bedeutung der Begriffe "obligatorisch" und "unentgeltlich" siehe die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung 11 zu Artikel 14.

²⁵ In entsprechenden Fällen wäre ein solches Stipendiensystem ein besonders geeignetes Ziel für die in Artikel 2 Absatz 1 vorgesehene internationale Hilfe und Zusammenarbeit.

²⁶ Im Kontext der grundlegenden Bildung stellte das UNICEF fest, dass nur der Staat alle Bestandteile in ein kohärentes und gleichzeitig flexibles Bildungssystem integrieren kann. Siehe Zur Situation der Kinder in der Welt, 1999, herausgegeben vom Deutschen Komitee für UNICEF, Abschnitt "Die Bildungsrevolution".

²⁷ Nach Artikel 7 (2) "[hat] jedes Mitglied unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schulbildung für die Beseitigung der Kinderarbeit wirksame Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu treffen, um: [...] c) allen aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herausgeholt Kindern den Zugang zur unentgeltlichen Grundbildung und, wann immer möglich und zweckmäßig, zur Berufsbildung zu gewährleisten" (Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182)).

²⁸ Siehe die Ziffern 13 und 14 der Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses.

²⁹ Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung 2 des Ausschusses.