

---

# WZBrief Bildung

---

41 | September 2020

---

---

## Recht auf Grundbildung

Was Bund und Länder gemeinsam gegen geringe Literalität und Bildungsarmut tun müssen

*Michael Wrase*

Völker- und Verfassungsrecht beinhalten ein Recht auf Grundbildung. Dieses muss durch konkrete Rechtsansprüche gesichert werden.

Im Bildungsbereich haben nicht nur die Bundesländer, sondern auch der Bund die Pflicht zu handeln.

Die Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung greift zu kurz – es braucht eine gemeinsame Strategie von Bund und Ländern gegen Bildungsarmut.

# Recht auf Grundbildung Was Bund und Länder gemeinsam gegen geringe Literalität und Bildungsarmut tun müssen

*Michael Wrase*

## Geringe Literalität in Deutschland

Das Phänomen, dass in Deutschland ein erheblicher Teil der Bevölkerung über geringe bis unzureichende Fertigkeiten beim Lesen und Schreiben auch einfacherer Texte verfügt, erhält erst seit der Jahrtausendwende größere Aufmerksamkeit. 2018 gab es in Deutschland laut LEO – LevelOne-Studie 6,2 Millionen erwachsene Menschen zwischen 18 und 64 Jahren, die zwar einzelne Sätze lesen oder schreiben können, nicht jedoch zusammenhängende kürzere Texte. Die so erfasste Gruppe von Menschen ist allerdings sehr heterogen. Unter dem Label des funktionalen Analphabetismus oder der geringen Literalität werden beispielsweise auch Personen erfasst, die in einer anderen (Herkunfts-)Sprache als Deutsch literalisiert worden sind. Dennoch ist festzuhalten, dass der Anteil von Erwachsenen mit geringer Literalität, die in Deutschland die Schule besucht haben, im Vergleich zu anderen OECD-Staaten hoch ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung zusammen mit den Ländern für die Jahre 2016 bis 2026 eine „Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung (AlphaDekade)“ ausgerufen und stellt dafür bis zu 180 Millionen Euro für Maßnahmen der Erwachsenenbildung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit bereit. Die Fokussierung allein auf Erwachsenenbildung greift allerdings zu kurz. Bildungspolitische Interventionen müssen über den gesamten Bildungsweg ansetzen, um präventiv das Entstehen von Kompetenz- und Bildungsarmut zu verhindern. Darauf hat auch die ökonomische Forschung hingewiesen. Deshalb muss ebenso das Schulsystem als (Mit-)Verursacher von geringer Literalität und Bildungsarmut in den Blick genommen werden. Denn aus rechtlicher Sicht hat der Staat, wie im Folgenden gezeigt wird, eine Verpflichtung, auf allen Ebenen des Bildungssystems effektive Maßnahmen gegen Analphabetismus und Bildungsarmut zu ergreifen und existierende Benachteiligung abzubauen. Bund und Länder sind hier gemeinsam in der Pflicht.

## Geringe Literalität und Bildungsarmut

Der Begriff Bildungsarmut wurde Ende der 1990er Jahre von der Soziologin Jutta Allmendinger in die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion eingebracht. Bildungsarmut bezeichnet ein Bildungsniveau, das in einer Gesellschaft unzureichend für eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist. Von absoluter Bildungsarmut wird gesprochen, wenn das für die gesellschaftliche Teilhabe erforderliche Minimum an Bildung in Form von Abschlüssen oder Kompetenzen nicht erreicht wird, in Deutschland meint das mindestens das Erreichen des Hauptschulabschlusses. Als absolute Kompetenzarmut gilt das Nichterreichen der untersten Stufe I der Kompetenzskala der PISA-Studien. Das Konzept der relativen Bildungsarmut orientiert sich hingegen am durchschnittlichen, das heißt „typischen“ Bil-

derungserfolg in einer Gesellschaft. In Deutschland haben etwa 70 Prozent der jungen Menschen mindestens einen mittleren (Realschul-)Abschluss, und mehr als 85 Prozent der 25- bis 29-Jährigen haben vor dem Berufseinstieg eine berufliche oder akademische Ausbildung absolviert. Die hinter diesen Abschlüssen zurückbleibenden 15 Prozent junger Erwachsener gelten damit als relativ bildungsarm.

Zwar können Zertifikats- und Kompetenzarmut nicht einfach gleichgesetzt werden. Hinter gleichen Zertifikaten und Noten können sich ganz unterschiedliche Kompetenzniveaus verbergen. Die Höhe des erworbenen Schulabschlusses weist jedoch einen starken Zusammenhang mit der Lese- und Schreibkompetenz auf. Von Personen, die keinen Schulabschluss erreicht haben, ist mehr als jeder Zweite von geringer Literalität betroffen. Armut an Bildungszertifikaten korreliert somit stark mit sprachlicher Kompetenzarmut.

Die Forschung zeigt, dass in Deutschland im Vergleich mit anderen OECD-Ländern wie etwa Irland, Finnland, Kanada oder Estland ein deutlich höherer Anteil junger Menschen als kompetenzarm gilt. Es gibt klare Hinweise darauf, dass die Bildungspotenziale in der Gruppe der bildungsarmen Schulabgänger\*innen nicht gehoben, sondern ihre Probleme durch institutionalisierte Ausgrenzungs- und Etikettierungsprozesse weiter verstärkt werden.

## Ursachen von geringer Literalität und Bildungsarmut

Die Faktoren, die für das Risiko eines geringen Schriftspracherwerbs relevant sind, wurden in einer Vielzahl von Studien herausgearbeitet. Ausgangspunkt ist oft ein Aufwachsen in sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen mit geringem Bildungsstand. Hinzu kommen häufig Probleme in der Schule. Die Schulen reagieren auf komplexe Problemlagen bei benachteiligten Schülerinnen und Schülern häufig nicht mit pädagogisch unterstützenden Förderangeboten, sondern durch Nicht-Versetzung, Etikettierung (als „sonderpädagogisch förderbedürftig“) und die Abschlusung auf eine Haupt- oder Förderschule. Die Schwierigkeiten in der Schule und die Reaktionen darauf führen bei den Betroffenen häufig zu einem negativen Selbstbild und einem geringen Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten. Damit werden Lernerfolge immer unwahrscheinlicher. Gelingt jedoch der Einstieg in den Schriftspracherwerb nicht in den ersten Jahren der Grundschule, sieht das Schulsystem in den höheren Klassen keine Kompensationen vor. Dies zeigt, dass geringe Literalität nicht auf das Problem fehlender Individualkompetenzen verengt werden darf und den Schulbereich in den Blick nehmen muss.

Ein besonderer Produzent von funktionalem Analphabetismus und Bildungsarmut sind Sonder- und Förderschulen, in die Schüler:innen mit sogenannten „Lernbehinderungen“ oder sozialen Auffälligkeiten oft frühzeitig aus dem Regelschulbetrieb überwiesen werden. Mehr als 60 Prozent der jungen Menschen, die in Deutschland dauerhaft ohne berufsqualifizierenden Abschluss bleiben, haben eine Förderschule besucht, 18 Prozent eine Hauptschule. Vor allem den ehemaligen Förderschüler\*innen gelingt es auch im Übergangssystem nicht, Abschlüsse und Kompetenzen nachzuholen; vielmehr wirken auf sie erhebliche Exklusions- und Stigmatisierungseffekte. Die Institutionalisierung eines kompetenzarmen schulischen Umfelds ist besonders deshalb fatal, weil Bildungsdefizite von Erwachsenen – insbesondere in Deutschland – häufig an ihre Kinder weitergegeben, also „sozial vererbt“ werden.

## Das Menschenrecht auf Bildung im Völkerrecht

Das Recht auf Bildung gehört heute zum Kernbestand der international anerkannten Menschenrechte, das in Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgenommen wurde. Diese war wiederum für die Formulierung der rechtsverbindlichen Regelung des Artikels 13 im Internationalen Sozialpakt von 1966 maßgebend, der die zentrale Gewährleistung des Rechts auf Bildung im Völkerrecht beinhaltet.

Nach Artikel 13 Absatz 1 des Sozialpakts erkennen die Vertragsstaaten „das Recht eines jeden (Herv. d. Verf.) auf Bildung an“. Damit umfasst dieses Recht grundsätzlich Menschen jeden Lebensalters. Bildung gilt heute als materielle Voraussetzung für die effektive Ausübung elementarer Freiheitsrechte wie die Meinungs-, Versammlungs- und Berufsfreiheit. Es setzt sich daher immer mehr die Einordnung als empowerment right – frei übersetzt: Befähigungsrecht – durch. Die Gewährleistung der für die effektive soziale, kulturelle und politische Teilhabe in einer Gesellschaft notwendige Grundbildung gehört folgerichtig zum Kern der Gewährleistung des Artikels 13 Sozialpakt.

Nach Artikel 2 Sozialpakt ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Er muss dabei „zügig und unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel handeln“. Diese völkerrechtliche Handlungspflicht trifft sowohl den Bund als auch die für das Schulrecht zuständigen Bundesländer. So müssen einerseits effektive Maßnahmen im Schul- und Bildungssystem ergriffen werden, um allen jungen Menschen eine Grundbildung oberhalb der Schwelle absoluter oder relativer Bildungsarmut zu vermitteln. Ebenso sind Erwachsenen entsprechende Bildungsangebote zu machen. Die Betroffenen müssen klare und unbedingte Rechtsansprüche auf eine angemessene und hochwertige Grundbildung erhalten.

## UN-Konvention verlangt ein inklusives Bildungssystem

Eine bedeutende Fortentwicklung des Rechts auf Bildung auf internationaler Ebene zu einem Recht auf „inklusive“ Bildung enthält Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, ein inklusives Bildungssystem „auf allen Ebenen“ zu gewährleisten. Menschen dürfen „nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“; sie haben vielmehr ein Recht auf „Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“. Der Begriff Behinderung wird in der Behindertenrechtskonvention aus Gründen des Menschenrechtsschutzes weit und auch mit Blick auf soziale Ausschließungen verstanden. Er umfasst damit auch Kinder und Jugendliche, die als lernbehindert oder sozial-emotional auffällig eingestuft und damit anders behandelt werden.

Die inklusive Beschulung von Kindern mit besonderem Förderbedarf an den allgemeinen Schulen muss nach der UN-Behindertenrechtskonvention also zum Regelfall werden. Sonder- und Förderschulen müssen schrittweise geschlossen werden. Hierüber besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur weitgehende Einigkeit. Hinter dieser völkerrechtlichen Verpflichtung stehen Erfahrungen mit weitgehend inklusiven Schulsystemen in vielen Ländern weltweit, darunter Kanada, die Vereinigten Staaten, die skandinavischen Länder oder Italien, in denen nur ein Prozent oder weniger aller Schüler:innen (noch) gesonderte Schulen für Kinder mit Förderbedarf besucht. In Deutschland liegt der Förderschulanteil hingegen bei über vier Prozent.

Grundbildung als Teil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums  
 Das Bundesverfassungsgericht hat im Februar 2010 eine grundlegende Entscheidung zu den 2005 eingeführten Regelsätzen im Grundsicherungsrecht („Hartz IV“) getroffen. Seither ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass die Garantie auf Menschenwürde nach Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes) ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beinhaltet (BVerfGE 125, 175, 222 ff.). Das Grundrecht muss durch einen Rechtsanspruch eingelöst werden, „bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber“, der dabei das Völkerrecht zu beachten hat. Der verfassungsrechtlich garantierte Leistungsanspruch erstreckt sich auch auf die Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.

Eine solche Garantie ist im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlich verankerten Schulaufsicht nach Artikel 7 Grundgesetz zu sehen, die den Staat verpflichtet, ein leistungsfähiges Schulsystem vorzuhalten, das in den Worten des Bundesverfassungsgerichts „allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“. Daraus lässt sich ein Recht auf Gewährleistung des bildungsrechtlichen Existenzminimums ableiten, das den Staat zur Bereitstellung hochwertiger Angebote zur Sicherung der notwendigen Grundbildung verpflichtet.

## Auch der Bund ist in der Verantwortung

Für den Bereich der Schulen und Erwachsenenbildung sind nach dem Grundgesetz eigentlich die Bundesländer allein zuständig. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Bund für das bildungsrechtliche Existenzminimum keine Verantwortung trägt. Denn er verfügt im Bereich der Sozialgesetzgebung über weitreichende Gesetzgebungszuständigkeiten. Insbesondere hat er im Rahmen des Grundsicherungsrechts eine Verantwortung für die Sicherung des gesamten, auch soziokulturellen Existenzminimums übernommen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt, dass sich der Bund dieser Gesamtverantwortung nicht einfach durch einen Verweis auf die Länderzuständigkeiten im Bildungsbereich entziehen darf.

Eine wesentliche Verantwortung hat der Bund im Bildungs- und Kulturbereich durch die Einführung der „Leistungen für Bildung und Teilhabe“ übernommen, mit denen grundlegende Bedarfe wie Schulmaterialien aber auch Lernunterstützung und Nachhilfen gedeckt werden. Solche Leistungen könnten zukünftig als Förderungs- und Unterstützungsangebote direkt an den Schulen und bei freien Trägern verankert werden, um benachteiligte junge Menschen zu fördern.

Zur Aufgabe des vom Bund geregelten Kinder- und Jugendhilferechts gehört es nach § 1 Sozialgesetzbuch VIII, „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung [zu] fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“. Entsprechend ist der Bund berechtigt, einen Anspruch auf Ganztagsförderung für Kinder an Grundschulen einzuführen und hierfür auch Qualitätskriterien aufzustellen. Dabei kann er auch Maßnahmen vorsehen, um Bildungsbenachteiligung und Bildungsarmut abzubauen.

Nicht zuletzt trägt der Bund die Verantwortung für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung und die Berufsausbildungsförderung. Ein zentraler Bereich für Grundbildungsangebote ist die berufsbezogene Weiterbildungsförderung, die im Sozialgesetzbuch III geregelt ist und einen wichtigen Ansatzpunkt in der Strategie der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Dekade darstellt.

## Zum Autor

Michael Wrase forscht am WZB und ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim.

Dieser WZBrief entstand in Kooperation mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. (GEW).

## Eine nationale Bildungsstrategie gegen Bildungsarmut

Die Aufgabe zur Überwindung von Bildungsarmut und geringer Literalität liegt sowohl bei den Ländern als auch beim Bund. Es macht daher Sinn, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Die bisher im Rahmen der Nationalen Dekade vorgesehenen Projekte greifen erkennbar zu kurz, da sie allein auf die Erwachsenenbildung fokussieren und den übrigen Bildungsbereich, insbesondere die allgemeinen und berufsbildenden Schulen, ausklammern. Zudem fehlt es an einer dauerhaften und nachhaltigen Institutionalisierung der entsprechenden Instrumente. Vielmehr wäre eine Nationale Strategie von Bund und Ländern gegen Bildungsarmut und für mehr Chancengleichheit angezeigt, wie sie führende Bildungsforscher\*innen schon seit geraumer Zeit anmahnen. Ein solches Vorhaben könnte auch rechtsverbindlich in Form eines Staatsvertrags umgesetzt werden.

## Rechtliche Handlungspflichten

Eine klare rechtliche Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems „auf allen Ebenen“ ergibt sich aus Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Förderschulen müssen schrittweise abgebaut und gleichzeitig an den Regelschulen qualitativ hochwertige pädagogische Angebote und Unterstützungsstrukturen für Kinder mit Förderbedarf geschaffen werden. Die Aufgabe, Bildungsbenachteiligungen abzubauen, muss systematisch an den Schulen, vor allem im Ganztagsbereich, verankert werden. Wie erläutert bieten bundesgesetzliche Vorgaben die Möglichkeit, (Grundsicherungs-)Leistungen zur Bildung und Teilhabe sowie Angebote der Jugendhilfe infrastrukturell an Schulen mit entsprechenden Risikopotenzialen zu bündeln und damit ein förderliches pädagogisches Umfeld zu schaffen, um Kompetenzen gezielt zu fördern und Bildungsarmut vorzubeugen.

In der Fort- und Weiterbildung von Erwachsenen sollten die bestehenden Angebote evaluiert und erfolgreiche Konzepte flächendeckend ausgebaut und verstetigt werden. Es ist rechtlich zwingend, unbedingte Rechtsansprüche der von geringer Literalität und Bildungsarmut Betroffenen auf Grundbildung gesetzlich zu verankern. Die bislang existierenden Vorschriften in den Landesgesetzen (exemplarisch § 123 SchulG Berlin) genügen diesen Anforderungen nicht.

Zwar ist es zu begrüßen, dass der Bundesgesetzgeber in § 81 Sozialgesetzbuch III einen Rechtsanspruch auf die Übernahme von Weiterbildungskosten sowohl für den Erwerb von Grundkompetenzen als auch für den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses geschaffen hat. Allerdings sind diese Ansprüche an verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe der Beschäftigungsfähigkeit geknüpft und in Teilen nur als „Kann“-Leistungen ausgestaltet. Damit verfehlt der Bundesgesetzgeber seine völker- und verfassungsrechtliche Pflicht, unbedingte, das heißt nicht an besondere Zwecke oder einschränkende Voraussetzungen geknüpfte Rechtsansprüche auf Grundbildung zu gewähren.

---

### Fußnoten

<sup>1</sup> In der LEO-Studie 2018 macht diese Gruppe fast die Hälfte der als „gering“ alphabetisiert identifizierten Personen aus. Wiederum fast die Hälfte davon hat angegeben, in der jeweiligen Herkunftssprache auch anspruchsvolle Texte lesen und schreiben zu können, also über eine hohe muttersprachliche Literalität zu verfügen.

<sup>2</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

<sup>3</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly Resolution 61/106, 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419. Die Bundesrepublik hat die BRK durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 ratifiziert (BGBl. II 2008, 1419) und ist damit völkerrechtlich daran gebunden.

---

Der WZBrief **Bildung** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet zu einem Thema knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern.

Der WZBrief **Bildung** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: [www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler](http://www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler)



WZB auf Twitter  
[www.twitter.com/WZB\\_Berlin](https://www.twitter.com/WZB_Berlin)

## Zum Weiterlesen

Wrase, Michael: Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums. Expertise mit Blick auf das Problem geringer Literalität. Im Auftrag der Max-Träger-Stiftung. Berlin 2020.

## Literatur

Blanck, Jonna: Übergänge nach der Schule als „zweite Chance“? Eine quantitative und qualitative Analyse von Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus Förderschulen „Lernen“. Weinheim/Basel: Beltz 2020.

Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus: „Geringe Literalität unter Erwachsenen“. In: Gudrun Quenzel/Klaus Hurrelmann (Hg.): Handbuch Bildungsarmut. Wiesbaden: Springer VS 2019, S. 341-364.

Holtmann, Anne Christine/Menze, Laura/Solga, Heike: „Schulabgänger und abgängerinnen mit maximal Hauptschulabschluss“. In: Gudrun Quenzel/Klaus Hurrelmann (Hg.): Handbuch Bildungsarmut. Wiesbaden: Springer VS 2019, S. 365-388.

Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus: „Ursachen und Folgen von Bildungsarmut“. In: Gudrun Quenzel/Klaus Hurrelmann (Hg.): Handbuch Bildungsarmut. Wiesbaden: Springer VS 2019, S. 3-28.

Solga, Heike: „Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft“. In: Rolf Becker (Hg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS 2017, S. 443-485.

---

## Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

WZB Berlin Social Science Center  
Herausgeberin  
Prof. Dr. h.c. Jutta Allmendinger Ph.D.

Redaktion  
Dr. Harald Wilkoszewski  
Claudia Roth

Satz  
Julia Kissel

Reichpietschufer 50  
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0  
Telefax +49 (30) 25491-684

[wzb@wzb.eu](mailto:wzb@wzb.eu)  
[www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)