



SVR-Info | April 2010
Informationen des
Sachverständigenrats deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

**Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs:
Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer**

Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)**

Neue Promenade 5
10178 Berlin
030 – 2888 659 - 0
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung,
Körper-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Zusammenfassung

Alle Kinder haben ein Recht auf Bildung. Aber Kinder ohne Aufenthaltsstatus besuchen häufig aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung nicht die Schule. Sie verlieren dadurch entscheidende Lebenschancen. Dies ist menschenrechtlich unverträglich, zumal Kinder auf diese Weise mithaftbar gemacht werden für den irregulären Inlandsaufenthalt ihrer Eltern.

Einer humanitären Lösung stehen nationalstaatliche Interessen entgegen, insbesondere die Wahrung der territorialen Souveränität durch Grenzkontrolle und die Abschiebung von irregulär im Land lebenden Personen. Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses berichtet dieses SVR-Info über die Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator. In ihr wurde zum einen der rechtliche Status Quo hinsichtlich des Schulzugangs von Kindern irregulärer Zuwanderer in Deutschland erhoben, zum anderen wurde für die SVR-Studie eine Schätzung der Zahl statusloser Kinder im schulpflichtigen Alter vom Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) auf Basis der Logicom-Methode durchgeführt. So liegt die Zahl dieser Kinder bei maximal 30.000 für das Jahr 2008. Die bestehende Rechtspraxis für ihren Schulzugang ist vielgestaltig und unübersichtlich (s. Tab. 1). Es ist davon auszugehen, dass viele statuslose Kinder keine Schule besuchen. In einigen Bundesländern unterliegen sie der Schulpflicht, in anderen wird ihnen immerhin das Recht auf Schulzugang ohne Schulpflicht eingeräumt. Doch auch in diesen Ländern wird der Schulzugang faktisch durch die im Aufenthaltsgesetz verankerte Übermittlungspflicht erschwert bis konterkariert.

Neben der uneinheitlichen Rechtspraxis bestehen verwaltungspraktische Hindernisse, die zu großer Rechtsunsicherheit unter Schulleitern, Lehrern und Familien ohne regulären Aufenthaltsstatus führen und statuslose Eltern von einem Schulbesuch ihrer Kinder abschrecken können.

Einige Länder und Kommunen wirken dieser Rechtsunsicherheit bereits mit landesrechtlichen Regelungen und kommunalen Initiativen entgegen. Durch das Aufenthaltsgesetz besteht jedoch weiterhin eine bundesweite gesetzliche Übermittlungspflicht. Nur durch deren Begrenzung bzw. Abschaffung im Fall des Schulbesuchs kann umfassende Rechtsunsicherheit erlangt werden. Zwischenzeitlich muss die Rechts- und Verwaltungspraxis auf kommunaler und Länderebene so geändert werden, dass der Schulzugang irregulärer Kinder davon unabhängig überall möglich wird.

Der legale Schulzugang von Kindern mit irregulärem Status ist unter humanitären Gesichtspunkten

eine gesellschaftliche Notwendigkeit. Er ist aufgrund der überschaubaren Größenordnung auch unter politischen Gesichtspunkten verantwortbar.

Der Schulzugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus: ein Problemaufriss

Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht, das universale Gültigkeit besitzt. So wurde es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948¹ erstmals festgehalten. Auch Kinder ohne Aufenthaltsstatus haben ein Recht auf Bildung. Dennoch besuchen Kinder, deren Eltern irregulär in Deutschland leben, aus Angst vor Aufdeckung häufig nicht die Schule. Nicht nur bei der Anmeldung, sondern auch im Schulalltag besteht die Gefahr, entdeckt und schlimmstenfalls abgeschoben zu werden. Vor diesem Hintergrund kommt dem Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer² eine wichtige humanitäre Bedeutung zu.

Dem Recht auf Bildung dieser Kinder stehen jedoch nationalstaatliche Interessen gegenüber. Denn irreguläre Migration stellt nicht nur den staatlichen Regulierungsanspruch und den territorialen Kontrollanspruch in Frage, sie untergräbt auch die wohlfahrtsstaatliche Leistungsdimension. Das Leben in der Illegalität wird als Illoyalität gegenüber der staatlichen Souveränität verstanden, weshalb irregulären Zuwanderern kaum explizit formulierte Rechte zugesprochen werden. Das Zuwanderungsrecht und strenge Kontrollen sollen der Vermeidung illegaler Zuwanderung und irregulärer Inlandsaufenthalte dienen. Die Gestaltung des Schulzugangs von Kindern irregulärer Zuwanderer ist damit durch ein Spannungsverhältnis gekennzeichnet, das sich zwischen dem Recht auf Bildung auf der einen Seite und nationalstaatlichen und ordnungspolitischen Interessen auf der anderen Seite bewegt. In der Konsequenz bewirkt dieser Interessengegensatz, dass der Schulzugang statusloser Kinder zu einem humanitären Problem wird, dessen Leidtragende in erster Linie die Kinder selbst sind.

Dieses Spannungsverhältnis zusammen mit der föderalen Struktur im Bildungsbereich führt dazu, dass bislang eine bundesweit einheitliche Regelung zum Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer fehlt. Hinzu kommt, dass in Deutschland Bildung und damit auch Schulrecht Ländersache ist. Beides führt zu einer bundesweit uneinheitlichen Rechtspraxis und Gestaltung des Schulzugangs von Kindern ohne Aufenthaltsstatus. Während in manchen Bundesländern statuslose Kinder einer

1 Art. 26, Abs. 1, S. 1 AEMR.

2 Die Bezeichnung „Kinder irregulärer Zuwanderer“ wird hier gleichbedeutend verwendet mit den Bezeichnungen „Kinder ohne Aufenthaltsstatus“ und „Kinder ohne Status“.



Schulpflicht unterliegen, besteht andernorts nur eine Schulzugangsberechtigung. Problematisch wird die Gestaltung des Schulzugangs in erster Linie durch die im Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen, unter die auch Schulleitungen und Lehrer fallen, sofern sie „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung“³ Kenntnis vom irregulären Status eines Schülers erlangen. Zudem tragen zahlreiche nichtrechtliche und verwaltungspraktische Regelungen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei. Dazu zählt etwa die Einführung eines Schülerzentralregisters, das einen Datenabgleich zwischen Schul- und Meldebehörde vorsieht, um die lückenlose Schulanmeldung aller Kinder zu kontrollieren. Als nicht-intendierte Folge werden von den Meldebehörden auch bislang unbekannte Kinder entdeckt. Von dieser Rechtsunsicherheit sind sowohl die Schulbehörden, die Schulleitungen und Lehrer als auch die Eltern und Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus betroffen. Statuslose Kinder nehmen daher aus Angst vor Entdeckung häufig ihr Recht auf Bildung nicht in Anspruch.

Die Problematik des Schulzugangs von Kindern irregulärer Zuwanderer gewinnt zunehmend öffentliche und politische Aufmerksamkeit. Kirchen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Migrantenorganisationen setzen sich seit langem für die Bedürfnisse und Rechte irregulärer Personen in Deutschland ein. Durch das Engagement nichtstaatlicher Akteure findet das Thema nun auch in der politischen Debatte immer stärker Beachtung. In einem Schreiben des damaligen Innenministers Wolfgang Schäuble vom 14. Mai 2009 an Vertreter der Kirchen und der Zivilgesellschaft heißt es: „Kindern kann der Aufenthaltsrechtsverstoß ihrer Eltern nicht als eigenes Verschulden zugerechnet werden. Aus humanitärer Sicht und letztlich auch aus unserem eigenen gesellschaftlichen Interesse ist es deshalb zu befürworten, Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zu Bildung zu ermöglichen.“⁴ Entsprechend sieht der Koalitionsvertrag von CDU und FDP eine Änderung der aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflicht vor. Eine konkrete Umsetzung, die den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer bundesweit und einheitlich ermöglicht, ist geplant, trotz Ankündigungen⁵ aber noch nicht auf den Weg gebracht. Bislang hat sich die Innenministerkonferenz gegen eine entsprechende Änderung im Aufenthaltsgesetz ausgesprochen.

Im europäischen Vergleich gehört Deutschland zusammen mit Frankreich, Spanien, Polen und Großbritannien zu der Gruppe von Ländern, in denen Kinder ohne Aufenthaltsstatus zwar implizit, aber nicht explizit in die verfassungsrechtliche Gestaltung des Schulzugangs einbezogen sind. Ausdrücklich einbezogen sind statuslose Kinder in Belgien, Italien und den Niederlanden. Restriktiv ist der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer hingegen in Ungarn und Malta geregelt, denn in diesen Ländern ist der Schulzugang an die Aufenthaltserlaubnis gekoppelt.⁶

Neben der Frage der rechtlichen Gestaltung des Schulzugangs stellt sich die Frage nach der gesellschaftspolitischen Größenordnung dieser Problematik. Handelt es sich lediglich um Einzelfälle oder machen Kirchen und NGOs hier auf die Spitze eines Eisbergs aufmerksam? In diesem SVR-Info geht es sowohl um die vielgestaltige und unübersichtliche Rechtspraxis als auch um eine Einschätzung der tatsächlichen Größenordnung, die das Spannungsverhältnis zwischen menschenrechtlichen und ordnungspolitischen Interessen in der Praxis weniger relevant erscheinen lässt.

Status Quo der rechtlichen Regelung des Schulzugangs von Kindern irregulärer Zuwanderer

Die rechtlichen Regelungen zum Schulzugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus sind in den einzelnen Bundesländern so heterogen wie die Bildungssysteme selbst. Zentrale Kriterien sind die Schulpflicht und die Schulzugangsberechtigung. Ihre Reichweite und Handhabung wird in den jeweiligen Schulgesetzen geregelt. Die einzige bundeseinheitliche Regelung stellt eine Barriere dar: Das Aufenthaltsgesetz verankert eine Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen (§ 87, Abs. 2 AufenthG), die den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer nachhaltig erschwert.

Zwischen Schulpflicht und Schulzugangsberechtigung

Grundsätzlich besteht in Deutschland für Kinder und Jugendliche die gesetzliche Pflicht, eine Schule zu besuchen. Diese allgemeine Schulpflicht schließt jedoch nicht in allen Bundesländern auch den Schulbesuch von Kindern ohne Aufenthaltserlaubnis

3 Nr. 87.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (VwV AufenthG), BR-Drs. 669/09.

4 Schreiben des Ministers des Innern Dr. Wolfgang Schäuble vom 14. Mai 2009 an den Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, die Hauptgeschäftsführung der BDA, den Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB und den Rat der EKD.

5 So kündigte die Beauftragte der Bundesregierung für Integration, Professor Böhmer, bei der Jahrestagung Illegalität in Berlin am 5. März 2010 eine Abschaffung der Meldepflicht in diesen Fällen noch während der laufenden Legislaturperiode an.

6 Die Klassifizierung der Länder geht zurück auf eine Publikation von PICUM „Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions“ (2008).



ein. In einigen Ländern wie Baden-Württemberg, Sachsen oder Thüringen ist die Schulpflicht laut Schulgesetz an den „gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz“ geknüpft. Sowohl der „gewöhnliche Aufenthalt“ als auch der „Wohnsitz“ sind Kriterien, die statuslose Kinder nicht in die allgemeine Schulpflicht einbinden, weil sie keinen Nachweis (Aufenthaltstitel, Verbleibeprognose) erbringen können. Am einfachsten lässt sich die Schulpflicht für statuslose Kinder in Ländern begründen, die sich auf das Kriterium der „Wohnung“ berufen. Dies ist beispielsweise in Bremen und Schleswig-Holstein der Fall, wo der Nachweis des Vermieters oder die Erklärung eines Dritten ausreicht, deshalb unterliegen auch Kinder ohne Aufenthaltsstatus automatisch der allgemeinen Schulpflicht. Nur wenige Länder haben die Schulpflicht durch eine spezielle Formulierung im Schulgesetz explizit auch für „ausreisepflichtige ausländische Kinder“⁷ – darunter fallen statuslose Kinder – gesetzlich verankert. Doch auch Bundesländer, die den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer nicht unter die allgemeine Schulpflicht stellen, können den Schulzugang über eine Schulzugangsberechtigung ermöglichen. In Berlin beispielsweise können alle Kinder ohne Aufenthaltsstatus die Schule „freiwillig und unter den gleichen Bedingungen wie schulpflichtige Kinder besuchen“⁸. Das Land Hessen sieht ebenfalls keine Schulpflicht für statuslose Kinder vor. Allerdings wurde im Dezember 2009 auf Drängen der FDP die Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunft dahingehend geändert, dass nun auch statuslose Kinder das Recht auf einen Schulbesuch haben: „Schülerinnen und Schüler, die nicht schulpflichtig sind, aber ihren tatsächlichen Aufenthalt im Lande Hessen haben, sind zum Schulbesuch berechtigt.“⁹ Auch auf kommunaler Ebene werden entsprechende Regelungen getroffen. Beispielsweise spricht sich die Stadt München inzwischen offiziell für das Recht eines jeden Kindes auf Schulbildung ungeachtet des Aufenthaltsstatus aus. So soll auf eine Feststellung des Aufenthaltsstatus verzichtet werden, Schulleiter und Lehrkräfte werden angehalten, von schriftlichen Nachweisen eines legalen Aufenthaltsstatus bei der Schulanmeldung der Kinder abzusehen.

Schulpflicht und Schulzugangsberechtigung für statuslose Kinder sind mithin in Deutschland höchst unterschiedlich oder auch gar nicht geregelt. Während in vielen Bundesländern der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer zumindest über die Schulpflicht oder das Schulzugangsberechtigung geregelt ist,

finden statuslose Kinder z. B. in Baden-Württemberg und Thüringen keinerlei Berücksichtigung in den Schulgesetzen. Der Schulzugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus ist also im Unterschied zu ausländischen Kindern mit regulärem Aufenthaltsstatus und Asylsuchenden nur in einigen Ländern gesetzlich verpflichtend und auch nicht in allen Ländern politisch erwünscht.

Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen als zentrales Hindernis

Das wesentliche Hindernis für den Schulbesuch von Kindern irregulärer Zuwanderer ist die Pflicht öffentlicher Stellen zur Übermittlung an die zuständige Ausländerbehörde (§ 87, Abs. 2 AufenthG). Dieser Übermittlungspflicht unterliegen auch Schulleitungen. Damit ist auf Bundesebene eine gesetzliche Regelung verankert, die für Länder, Kommunen, Schulbehörden und Schulleitungen rechtlich bindend ist und den Schulbesuch von Kindern irregulärer Zuwanderer faktisch unwahrscheinlich macht. Selbst wenn Länder eine Schulpflicht oder ein Schulzugangsberechtigung für statuslose Kinder vorsehen, bewirkt die Übermittlungspflicht häufig, dass Familien ihre Kinder aus Angst vor Entdeckung des irregulären Aufenthalts nicht zur Schule schicken. Zwar stellt die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (VwV AufenthG) klar, dass Schulleitungen nur dann zu einer Übermittlung verpflichtet sind, wenn sie „im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben“ Kenntnis vom irregulären Aufenthaltsstatus eines Schülers erlangen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Schüler zur Anmeldung in der Schule eine Meldebescheinigung vorlegen müssen. Die Übermittlungspflicht gilt aber nicht, wenn Schulleitungen und Lehrer nur „bei Gelegenheit“ (VwV AufenthG) vom irregulären Status erfahren. Was zur „Erfüllung der Aufgaben“ gehört und was unter dem Begriff „bei Gelegenheit“ genau zu verstehen ist, wird durch das Landesrecht festgelegt. Zieht man Bilanz, so verursacht die Übermittlungspflicht erhebliche Rechtsunsicherheit, von der in der Praxis sowohl die Schulleitungen und die Lehrerschaft als auch die Eltern und Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus betroffen sind.

Länderbeispiele: Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg

Die Möglichkeiten der rechtlichen Gestaltung und praktischen Umsetzung von gesetzlichen Regelungen unterhalb der Bundesebene werden hier

7 Siehe § 1, Abs. 1, S. 2 und 3 SchulpflichtG Saarland.

8 Senatsverwaltung Wissenschaft und Forschung Berlin (2008): Ausführungsvorschriften über Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht (AV Schulpflicht), S. 7.

9 Neufassung der VO zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache, § 3, Abs. 1 und 3, HessAB1. 9/98, S. 430, und 12/09, S. 850.



Tabelle 1: Rechtliche Bedingungen des Schulzugangs von Kindern ohne Aufenthaltsstatus nach Bundesländern

Bundesland	Kriterium für die allg. Schulpflicht	Schulpflicht für statuslose Kinder	Recht auf Schulzugang
Baden-Württemberg	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnsitz“ (§ 71 SchG)	Nein	Nein
Bayern	„gewöhnlicher Aufenthalt“ (§ 35 BayEUG)	Ja	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Berlin	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 41 SchulG Berlin)	Nein	Ja, „freiwillig und unter gleichen Bedingungen“ (AV Schulpflicht, 2008)
Brandenburg	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 36 BbgSchulG)	Nein	-
Bremen	„Wohnung im melderech-lichen Sinne“ (§ 52 BremSchulG)	Ja	-
Hamburg	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 37 HmbSG)	Ja (vgl. Rundschreiben der Schulsenatorin vom 17.6.2009)	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Hessen	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 56 HSchG)	Nein	Ja (§ 3, Abs. 1 VO Schulbesuch; Kriterium: „tatsächlicher Aufenthalt“)
Mecklenburg-Vorpommern	„gewöhnlicher Aufenthalt“ (§ 41 SchulG M-V)	Ja	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Niedersachsen	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 63 NSchG)	Ja	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Nordrhein-Westfalen	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnsitz“ (§ 34 SchulG NRW)	Ja	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Rheinland-Pfalz	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnung“ (§ 56 SchulG RLP)	Nein	Ja, (VwV) Schüler mit Migrationshintergrund
Saarland	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnsitz“ (§ 1 SchulpflichtG Saarland)	Ja (vgl. explizite Regelung in § 1, Abs. 1, S. 2 und 3 SchulpflichtG)	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Sachsen	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnsitz“ (§ 26 SchulG Sachsen)	Nein	Nein
Sachsen-Anhalt	„wohnen“ (§ 36 SchulG LSA)	Nein	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Schleswig-Holstein	„Wohnung“ im melderech-lichen Sinne (§ 20 SchulG Schleswig-Holstein)	Ja	Nicht explizit, ergibt sich aber aus Einschluss in allg. Schulpflicht
Thüringen	„gewöhnlicher Aufenthalt oder Wohnsitz“ (§ 17 ThürSchulG)	Nein	Nein

Anmerkung: Für Brandenburg und Bremen liegen keine Informationen zur Regelung des Schulzugangsrechts vor.
Quelle: eigene Zusammenstellung



am Beispiel dreier Länder verdeutlicht: Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg. Die Beispiele zeigen nicht nur die unterschiedliche Qualität der Regelungen, sondern auch, dass der Schulzugang von Kindern ohne Status ein Bereich ist, in dem nach den bereits auf den Weg gebrachten Veränderungen weitere Reformen dringlich sind.

Nordrhein-Westfalen:

Kinder und Jugendliche sind in Nordrhein-Westfalen schulpflichtig, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz innerhalb des Bundeslandes haben. Da Kinder ohne Status aufgrund dieser Regelung (s. o.) zunächst nicht unter die Schulpflicht fielen, wurde im nordrhein-westfälischen Schulgesetz explizit auch die Schulpflicht für ausreisepflichtige Kinder formuliert. Der Verwirklichung der Schulpflicht stand in der Vergangenheit aber die Übermittlungspflicht entgegen. Dieser Widerspruch löste sich auf, als Nordrhein-Westfalen aus Gründen des Datenschutzes im März 2008 durch einen Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung klarstellte, dass bei der Aufnahme ausländischer Schüler die Vorlage von Meldebescheinigungen und Pässen nicht verlangt werden dürfe. Die Erhebung von Daten zum Aufenthaltsstatus ist damit in Nordrhein-Westfalen rechtswidrig. Eltern ohne Aufenthaltsstatus können ihre Kinder nun ohne Angst vor Entdeckung zur Schule schicken. Der Erlass durch das Land Nordrhein-Westfalen verdeutlicht, wie Bundesländer in der Praxis die bundeseinheitliche Übermittlungspflicht gezielt umgehen können, um bestmögliche Rahmenbedingungen für einen Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer zu schaffen.

Hessen:

Während in Nordrhein-Westfalen Regelungen für einen weitestgehend ungehinderten Schulzugang statusloser Kinder bereits in Kraft sind, wurde in Hessen die Verordnung zum Schulbesuch von Schülern nichtdeutscher Herkunft erst jüngst überarbeitet. Bis Ende des Jahres 2009 gab es in Hessen keine gesetzliche Regelung zur Schulpflicht statusloser Kinder. Lediglich Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt sowie Asylbewerber waren durch eine „Lex specialis“ berücksichtigt. Die Neufassung der seit Dezember 2009 geltenden Verordnung beinhaltet nun ein Schulzugsrecht für in Hessen aufhältige Kinder ohne Aufenthaltsstatus. Mit der Einführung der Schulzugsberechtigung wurde gleichzeitig auch die Pflicht zur Vorlage einer gültigen Meldebescheinigung bei der Anmeldung auf-

gehoben. Damit wird statuslosen Kindern explizit das Recht auf einen Schulbesuch zugesprochen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass, solange die Übermittlungspflicht für Schulleitungen und Lehrer nicht aufgehoben wird, irreguläre Zuwanderer nach wie vor davor zurückschrecken, ihre Kinder zur Schule zu schicken.

Hamburg:

Die Entwicklung in Hamburg verdeutlicht, wie schnell sich Regelungen unterhalb der Gesetzesebene ändern und sich dann weitreichend auf den Schulzugang von statuslosen Kindern auswirken können. Bis Oktober 2009 war laut Hamburger Schulgesetz die Schulpflicht an das Kriterium der „Wohnung“ geknüpft.¹⁰ In einem Rundschreiben an die Schulleitungen vom 17. Juni 2009 stellte die Hamburger Bildungssenatorin Christa Goetsch ausdrücklich klar, dass die Schulpflicht für alle in Hamburg lebenden Kinder gilt – unabhängig von deren Aufenthaltsstatus. Die Klarstellung war notwendig geworden, da 2006 zur Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht in Hamburg das Zentrale Schülerregister (ZSR) eingeführt worden war. Damit sollte eine Verwahrlosung von Kindern, die nicht zur Schule gehen, verhindert werden. Tatsächlich wurde durch den Datenabgleich der Schulbehörde mit den Meldeämtern aber die Identifikation statusloser Schulkinder erleichtert. Diese unbeabsichtigte Konsequenz löste breiten politischen Protest aus, sodass fortan eine Rückmeldung über das ZSR nur bei in der Schule fehlenden Kindern erfolgen muss, nicht aber bei Kindern, die ihrer Schulpflicht bereits nachkommen.¹¹ Mit der landesrechtlichen Klarstellung wurde zwar öffentlich versichert, dass statuslose Kinder nicht gemeldet werden müssen, wodurch das Risiko einer Ausweisung nach Aufdeckung durch den Schulbesuch minimiert wird. Anders als eine gesetzliche Regelung ist ein derartiger ministerieller Brief jedoch ohne rechtliche Bindung und bietet deshalb keine umfassende Rechtssicherheit für Schulleitungen und für Familien ohne regulären Aufenthaltsstatus.

Nichtrechtliche und verwaltungspraktische Hindernisse für den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer

Die Einführung des Zentralen Schülerregisters in Hamburg ist ein verwaltungspraktisches Hindernis für den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer, das unabhängig von der Übermittlungspflicht

¹⁰ Durch eine Änderung des Gesetzeswortlauts im Oktober 2009 wurde das Kriterium der Wohnung durch das Kriterium „Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt“ ersetzt. Aufgrund der Verschärfung der Kriterien geht dadurch grundsätzlich keine Schulpflicht für statuslose Kinder mehr hervor. Allerdings legt das Kultusministerium auch den neuen Wortlaut so aus, dass statuslose Kinder darunterfallen.

¹¹ Brief der Hamburger Schulsenatorin Christa Goetsch an die Schulleitungen vom 17. Juni 2009.



zur Aufdeckung von Kindern ohne Status führen konnte. Ähnlich wie in Hamburg existiert auch in Berlin eine Schülerdatei, die die Einhaltung der Schulpflicht prüft. Vermutlich wird der Schulzugang statusloser Kinder in Berlin dadurch nicht behindert, denn eine einzelfallbezogene Abfrage ist zwar möglich, doch die Ausländerbehörden verfügen explizit nicht über eine Zugangsberechtigung zu den Daten der Schülerdatei.¹²

Neben der Einführung von Schülerregistern auf Länderebene können sich auch auf Ebene der Kommunen oder der Schulen zahlreiche nichtrechtliche und verwaltungspraktische Regelungen hinderlich auf den Schulbesuch statusloser Kinder auswirken. Die Anmeldung an Schulen kann ein solches Hindernis sein. Wird bei der Aufnahme die Vorlage einer Meldebescheinigung oder des Personalausweises gefordert, so ist davon auszugehen, dass die Schulleitung aufgrund ihrer Übermittlungspflicht – und der damit einhergehenden Unsicherheit, sich strafbar zu machen – die Daten zum Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörde weitergibt. Die Erhebung von Daten im Kontext schulischer Angelegenheiten setzt Schulleitung und Lehrerschaft damit generell unter den Druck der Übermittlungspflicht, wenn nicht wie in Nordrhein-Westfalen durch einen Erlass die Erhebung von Daten zum Aufenthaltsstatus ausdrücklich als unzulässig definiert wird.

Die Registrierung und Meldung aller tatsächlich die Schule besuchenden Schüler ist auch vor

dem Hintergrund der Mittelzuweisung an einzelne Schulen und aus versicherungstechnischen Gründen relevant. Während die Mittelzuweisung, die sich an der Anzahl der Schüler bemisst, schon problematisch wird, sobald dabei auch Daten über den Aufenthaltsstatus erhoben werden, stellt sich die Frage des Versicherungsschutzes erst dann, wenn Verletzungen, Unfälle oder Krankheiten in der Schule auftreten. Die finanzielle Verantwortlichkeit muss ebenso geregelt sein wie die Nichtweitergabe von Daten zum Aufenthaltsstatus. Solange hierfür keine einheitliche Lösung gefunden ist, müssen Lehrer im Zweifelsfall zwischen der Gesundheit des Kindes und der Entdeckung des irregulären Aufenthaltsstatus der ganzen Familie entscheiden. Beispielhaft ist die Regelung in Hamburg, wo durch den ministeriellen Erlass der Schulsenatorin auch klargestellt wurde, dass statuslose Kinder automatisch über die Schule versichert sind. Eine Weitergabe der Daten ist damit unterbunden.

Einschätzung der Größenordnung

Personen, die sich ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland aufhalten, leben aus Angst vor Entdeckung weitestgehend im Unsichtbaren und werden in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Es stellt sich die Frage, ob der Schulbesuch Irregulärer ein Randphänomen ist oder die Spitze eines Eisbergs mit schwer abschätzbaren Dimensionen.

Tabelle 2: Kinder ohne Aufenthaltsstatus im Alter von 6 bis 15 Jahren, Schätzung der Anteile an der irregulären Bevölkerung und der absoluten Zahlen, 2008

	Anteil von Kindern ohne Status an der irregulären Bevölkerung	Geschätzte absolute Zahl an Kindern ohne Status
Deutschland		
Minimal ¹⁾	0,6 %	1.039
Maximal ²⁾	6,9 %	29.198
Hamburg		
Minimal	0,0 %	0
Maximal	6,4 %	558
Hessen		
Minimal	0,4 %	87
Maximal	4,8 %	2.433
Nordrhein-Westfalen		
Minimal	1,1 %	320
Maximal	9,4 %	6.020

Anmerkungen: 1) Minimum: Minimaler Kinderanteil multipliziert mit geschätzter minimaler irregulärer Bevölkerung

2) Maximum: Maximaler Kinderanteil multipliziert mit geschätzter maximaler Bevölkerung

Quelle: Berechnungen des HWWI

¹² Nach § 64a, Abs. 8 SchulG Berlin.



Wie groß ist die Gruppe von Kindern ohne Aufenthaltsstatus, deren Schulzugang durch die vielgestaltige Rechtspraxis und die verwaltungspraktischen Hindernisse unwahrscheinlich ist?¹³ Eine empirische Annäherung an die Zahl der betroffenen Kinder in Deutschland kann nur über eine Schätzung erfolgen, denn Irreguläre tauchen nicht in den Melderegistern auf. Als Grundlage hierfür wird die Tatverdächtigenzählung in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) herangezogen, denn sie ist die einzige deutsche Statistik, in der Menschen ohne Status wiederholt in größerer Zahl erfasst werden. Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) schätzte aufgrund der aktuellen PKS-Daten die Gesamtzahl der irregulären Personen in Deutschland im Jahr 2008 auf mindestens 183.000 und höchstens 424.523 Personen.¹⁴

Aus der Schätzung der gesamten irregulären Bevölkerung kann die Zahl statusloser Kinder im schulpflichtigen Alter abgeleitet werden. Ihre Zahl liegt den Schätzungen des HWWI zufolge zwischen 1.000 und 30.000 für Gesamtdeutschland und beträgt damit höchstens 6,9 Prozent der gesamten irregulären Bevölkerung (s. Tab. 2).¹⁵ Auch bei der Maximalschätzung von 30.000 statuslosen Kindern bleibt die Gruppengröße überschaubar. Gleichzeitig macht die Schätzung aber auch deutlich, dass von

mehr als nur Einzelschicksalen ausgegangen werden muss.

Entsprechend der Darstellung rechtlicher und verwaltungspraktischer Regelungen für die ausgewählten Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg wurde auch die Zahl der statuslosen Kinder im Alter von sechs bis fünfzehn Jahren für diese Länder gesondert geschätzt: Der größte Anteil an statuslosen Kindern ist mit 9,4 Prozent in Nordrhein-Westfalen zu vermuten, wo von bis zu 6.000 Kindern irregulärer Zuwanderer auszugehen ist. In Hamburg liegt der Anteil statusloser Kinder an der irregulären Bevölkerung mit 6,4 Prozent zwar prozentual über dem Anteil in Hessen (4,8 %), allerdings handelt es sich in Hamburg um die zahlenmäßig kleinste Gruppe mit maximal 558 statuslosen Kindern.

Vor dem Hintergrund der verwaltungspraktischen Hindernisse, die auf Schulebene auftreten und sich zum Beispiel bei der Anmeldung auswirken, stellt sich die Frage nach den Folgen für einzelne Schulen. Erst die Anzahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus, die aufgrund der Schätzungen des HWWI je allgemeinbildender Schule zu erwarten wäre, ermöglicht eine bessere Einschätzung der Tragweite des Problems (s. Tab. 3). In Nordrhein-Westfalen wäre demzufolge maximal ein Schüler

Tabelle 3: Kinder ohne Aufenthaltsstatus je allgemeinbildende Schule in Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Art		Hamburg	Hessen	Nordrhein-Westfalen
Schulen	Staatlich	344	1.557	5.977
	Privat	51	96	332
	Gesamt	395	1.653	6.309
Kinder ohne Status (geschätzt)	minimale Anzahl	0	87	320
	maximale Anzahl	558	2.433	6.020
Kinder ohne Status je Schule	staatlich minimal	0,0	0,1	0,1
	staatlich maximal	1,6	1,6	1,0
	gesamt minimal	0,0	0,1	0,1
	gesamt maximal	1,4	1,5	1,0

Quelle: Hamburg: Schulstatistik der Schulbehörde; Hessen: Kultusministerium, Pressestelle; NRW: Schulstatistik des Schulministeriums; Berechnungen des HWWI

¹³ Es ist nicht möglich, die präzise Zahl der Kinder zu ermitteln, die tatsächlich von einem Schulbesuch abgehalten werden. Daher wird die Zahl der Kinder geschätzt, die im schulpflichtigen Alter und potenziell davon betroffen sind.

¹⁴ Für die Gesamtzahl der irregulären Bevölkerung legte das HWWI bereits für das Jahr 2007 Schätzungen vor, wonach sich die irreguläre Bevölkerung zwischen 196.000 und 457.000 bewegt. Die aktuellen Zahlen für das Jahr 2008 haben sich also im Vergleich zum Vorjahr verringert.

¹⁵ Die ausführliche Beschreibung des vom HWWI entwickelten Schätzverfahrens ist in der vom SVR in Auftrag gegebenen Studie „Kinder ohne Aufenthaltsstatus - illegal im Land, legal in der Schule“ von Vogel und Aßner (2010) nachzulesen.



ohne Aufenthaltsstatus pro Schule zu erwarten, in Hamburg 1,4 und in Hessen 1,5 statuslose Schüler je Schule. Die Minimalberechnungen bedeuten, dass sich in Nordrhein-Westfalen und Hessen mindestens an jeder zehnten Schule ein Kind ohne Aufenthaltsstatus aufhält.

Die Tatsache, dass auf jeder allgemeinbildenden Schule ein bis zwei Schüler ohne Aufenthaltsstatus zu erwarten sind, stellt bei einer durchschnittlichen Schulgröße keine besonderen Anforderungen an die Institution und ihr Personal. In Bezug auf die Gesamtschülerschaft in den drei ausgewählten Bundesländern summieren sich die statuslosen Schüler jeweils zu weniger als einem halben Prozent. Gerade die Betrachtung der Maximalschätzungen dürfte von politischem Interesse sein, denn sie verdeutlicht, dass selbst in diesem Falle an deutschen Schulen die Zahl irregulärer Schüler letztendlich sehr überschaubar ist.

Handlungsbedarf

Trotz dieser überschaubaren Größenordnung verursachen die uneinheitlichen Regelungen und die verwaltungspraktischen Hindernisse unter den Betroffenen einen gesellschaftlichen Missstand, der aus humanitärer Sicht inakzeptabel ist. Vor allem die dargelegte Rechtsunsicherheit trägt dazu einen großen Teil bei. Einige Länder und Kommunen wirken hier bereits mit landesrechtlichen Regelungen und kommunalen Initiativen entgegen. Allerdings haben alle landesrechtlichen und kommunalen Regelungen einen Nachteil: Sie schaffen nur bedingt Rechtssicherheit für die Betroffenen. Zwar verdeutlichen die Beispiele Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Hessen, dass unterhalb der Bundesgesetzgebungsebene pragmatische Lösungen schnell und unbürokratisch möglich sind. Wie der Brief der Hamburger Schulsenatorin zeigt, können sie – wenn sie öffentlich breit kommuniziert werden – für eine sofortige Klarstellung sorgen und so statuslosen Kindern zu ihrem Schulrecht verhelfen. Tatsächlich berichten die Flüchtlingsräte in Nordrhein-Westfalen und Berlin, dass immer mehr Eltern ohne Aufenthaltsstatus ihre Kinder zur Schule schicken. Doch um flächendeckend und vor allem langfristig Rechtssicherheit zu schaffen, ist eine einheitliche gesetzliche Regelung auf höchstmöglicher politischer Ebene, d. h. auf Bundesebene, notwendig.

1. Handlungsempfehlung auf Bundesebene:

An oberster Stelle steht die Abschaffung der Übermittlungspflicht für Schulleitungen, Lehrer und Schulbehörden. Durch eine Änderung von

§ 87, Abs. 2 im Aufenthaltsgesetz kann eine bundesweit verbindliche Regelung geschaffen werden, die Schulleitungen und Familien ohne Aufenthaltsstatus umfassende Rechtssicherheit und klare Handlungsanleitungen bietet. Eine *beschränkte Änderung* von § 87, Abs. 2 AufenthG würde neben schon bestehenden Ausnahmen auch Schulleitungen, Lehrer und Schulbehörden explizit von der allgemeinen Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen befreien. Alternativ zu einer solchen Negativdefinition könnte § 87, Abs. 2 AufenthG so geändert werden, dass die Übermittlungspflicht nur noch für einen engen Kreis von Funktionsträgern gilt. Durch eine solche *umfassende Änderung* würde eine Übermittlungspflicht nur noch bestehen für Polizei- und Ordnungsbehörden sowie öffentliche Stellen mit der Aufgabe der Strafverfolgung und -vollstreckung. Schulen, Schulleitungen und Lehrer wären eindeutig von der Übermittlungspflicht ausgenommen und auch Krankenhäuser und Sozialämter würden der Übermittlungspflicht nicht mehr unterliegen. Durch eine solche grundlegende Neuregelung würden nicht nur die Möglichkeiten des Schulzugangs von Kindern irregulärer Zuwanderer verbessert, sondern tatsächlich die Inanspruchnahme bereits bestehender sozialer Rechte durch irreguläre Zuwanderer in Deutschland ermöglicht.

2. Handlungsempfehlungen auf Länderebene und kommunaler Ebene:

Solange keine gesetzliche Regelung auf Bundesebene den Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer einheitlich und verbindlich regelt, sollte die Rechts- und Verwaltungspraxis auf kommunaler und Länderebene gestärkt werden. Länder und Kommunen können so wichtige positive Signale für einen Schulbesuch statusloser Kinder setzen. Folgende Maßnahmen erleichtern den Schulzugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus:

- Bei Einführung einer Schulpflicht muss sichergestellt werden, dass damit für Kinder irregulär im Land lebender Eltern keine Auflagen und Forderungen verbunden werden, die die Gefahr von Aufdeckung und Abschiebung einschließen. Wird für die Kinder von Irregulären eine Schulzugangsberechtigung eingeführt, sollte diese neben einer Aufnahmeverpflichtung der Schulen auch eine pädagogische, finanzielle und versicherungsrechtliche Gleichstellung von Kindern irregulärer Zuwanderer mit schulpflichtigen Kindern beinhalten.
- Bei der Einführung von Schülerregistern und Schülerdateien muss gewährleistet sein, dass



- kein Datenabgleich mit Meldebehörden erfolgt. Andernfalls konterkarieren sie eine bestehende Schulpflicht bzw. Schulzugangsberechtigung.
- Bei der Anmeldung an Schulen sollte auf Meldebescheinigungen oder Identitätspapiere verzichtet werden, so wie dies z. B. in der Stadt München durch einen Verzicht auf die Aufenthaltsfeststellung geregelt wurde. Und auch bei der Mittelzuweisung an einzelne Schulen sollten diese Informationen nicht weitergegeben werden müssen. Ein Datenabgleich zwischen Schulbehörde und Melderegistern ist grundsätzlich zu vermeiden, um die Angst vor der Aufdeckung eines irregulären Aufenthaltsstatus so gering wie möglich zu halten.

3. Auftrag an nichtstaatliche Akteure:

Nichtregierungsorganisationen, Migrantenorganisationen und Kirchen sind wichtige Akteure bei der Vertretung der Rechte und Bedürfnisse von Irregulären in Deutschland. Sie nehmen eine Vermittlerfunktion ein und klären Betroffene über die Inhalte gesetzlicher Regelungen, regierungsamtlicher Informationen oder kommunaler Initiativen auf. Beispielsweise reagierte der Flüchtlingsrat in Hamburg auf die Einführung des Schülerzentralregisters und die darauf folgende Klarstellung durch die Schulsenatoren im Sommer letzten Jahres mit der Verteilung von Flugblättern, um Irreguläre über den verbesserten Schulzugang zu informieren. Diese Flugblätter wurden vor der Schulanmeldung für das kommende Schuljahr bei Beratungsstellen, Hilfseinrichtungen, Asylbewerberberatungen, aber auch an von Zuwanderern häufig frequentierten öffentlichen Treffpunkten ausgelegt. In Hessen trat Ende 2009 eine Neufassung der Verordnung zum Schulbesuch statusloser Kinder in Kraft, die zunächst nicht auf der Internet-

seite des Landes bekannt gemacht wurde. Der hessische Flüchtlingsrat trat in diese Lücke und informierte über die entsprechenden Neuerungen. Beide Beispiele verdeutlichen, dass die Unterstützung und Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit der NGOs und Kirchen von elementarer Bedeutung für die Aufklärung der Betroffenen ist.

Fazit

Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer ist ein Menschenrecht und als solches voraussetzungslos. Nationalstaatliche Interessen müssen dahinter zurückstehen. Darüber hinaus stellt die geschätzte Anzahl von Kindern irregulärer Zuwanderer im schulpflichtigen Alter kein sicherheits- und ordnungspolitisches Problem dar. Den Schulzugang von Kindern ohne Status durch entsprechende rechtliche Regelungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene zu ermöglichen, ist ein wichtiges humanitäres Anliegen. Dieses ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Mittel politisch hinnehmbar, weil die Kontrolle nationalstaatlicher Grenzen und das Zuwanderungsrecht in ihrer Wirksamkeit dadurch nicht in Frage gestellt werden. Die bereits erzielten Fortschritte in einzelnen Bundesländern und Kommunen sind ein Anfang, reichen jedoch nicht aus, um bundesweit Kindern irregulärer Zuwanderer einen rechtlich gesicherten Schulzugang ohne verwaltungspraktische Hindernisse zu ermöglichen. Die Gestaltung des Schulzugangs ist in diesem Zusammenhang mit Sicherheit am dringlichsten. Aber auch in der frühkindlichen Bildung fehlen in Deutschland entsprechende Regelungen, die Kindern ohne Aufenthaltsstatus eine Teilhabe erlauben. Nur eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der darin festgelegten Übermittlungspflichten kann das Recht auf Bildung über den gesamten Bildungsweg hinweg sicherstellen.

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.