SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere - Empfehlungen zur Umsetzung

Cremer, Hendrik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Cremer, H. (2009). *Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere - Empfehlungen zur Umsetzung.* (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 14). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316773

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Policy Paper

Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere

Empfehlungen zur Umsetzung

Hendrik Cremer

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung
iserund**schmidt**
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Policy Paper No. 14
Dezember 2009

ISSN 1614-2195 (PDF-Version)

© 2009 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autorennotiz

Dr. jur. Hendrik Cremer ist seit Juli 2007 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er ist Experte für das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) und hat zur Rechtsstellung unbegleiteter Flüchtlingskinder nach der Kinderrechtskonvention promoviert. Seine weiteren Arbeitsschwerpunkte: Rassismus und Migration. Anwaltlich war er mit dem Schwerpunkt Ausländer- und Sozialrecht tätig.

Inhalt

1 Einleitung 4

2 Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht 6

2.1 Zum Rechtscharakter und Schutzumfang des Rechts auf Bildung 6
2.2 Das Recht auf Bildung für alle: geltendes Recht in Deutschland 8

3 Problemstellungen beim Schulbesuch auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene 10

3.1 Auf Bundesebene: Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG als wesentliches Hindernis für den Schulbesuch 10
3.2 Auf Landes- und kommunaler Ebene 11
3.2.1 Sicherstellung des Rechts auf Schulzugang in den Bundesländern? 11
3.2.2 Erforderlichkeit menschenrechtskonformer Regelungen zum Recht auf Schulzugang . . 12
3.2.3 Schülerregister 12
3.2.4 Mittelzuweisungen an einzelne Schulen . . 13
3.2.5 Grundsätzliches zur Erhebung von Daten im Kontext schulischer Angelegenheiten . . 13
3.2.6 Aufnahme an eine Schule 13
3.2.7 Versicherungsschutz und finanzielle Hindernisse 14
3.2.8 Aufklärung und Beratungsmöglichkeiten . . 14

4 Problemstellungen beim Besuch von Tageseinrichtungen 14

5 Strafrechtliche Vorschriften 15

6 Zusammenfassung und Empfehlungen 16

6.1 Zusammenfassung 16
6.2 Empfehlungen 16

Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere – Empfehlungen zur Umsetzung

1 Einleitung

Das Thema irreguläre Migration gewinnt in Deutschland und auf europäischer Ebene politisch zunehmend an Bedeutung. Dabei wird es vielfach insbesondere als sicherheits- oder ordnungspolitisches Problem der Migrationskontrolle behandelt, weniger als menschenrechtliche Herausforderung.

Wendet man sich dem Thema irregulärer Migration und damit auch der Situation von Menschen ohne Papiere[1] zu, sollten bestimmte Prämissen in Betracht gezogen werden: Erstens sind Menschen ohne Papiere Teil gesellschaftlicher Realität – in Deutschland, in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wie auch in etlichen Staaten weltweit. Irreguläre Migration ist dabei nicht nur ein vorübergehendes Phänomen. Menschen halten sich teilweise über Jahre oder Jahrzehnte ohne Aufenthaltsstatus in einem Staat auf. Kinder werden geboren oder aus ihrem Herkunftsstaat mitgebracht. Zweitens: Menschen ohne Papiere leben in prekären und zum Teil menschenunwürdigen Lebensverhältnissen. Frauen und Männer wie Mädchen und Jungen ohne Papiere sind in wichtigen Lebensbereichen wie Gesundheit, Bildung oder Arbeit oftmals schutzlos gestellt, fundamentale Rechte werden für sie faktisch nicht eingelöst. Zudem besteht bei ihnen die erhöhte Gefahr, dass sie ausgebeutet oder Opfer von Menschenhandel werden. Ihre unveräußerlichen Menschenrechte sind per se in Gefahr und werden häufig verletzt. Drittens: Irreguläre Einwanderung wird es immer geben, insbesondere in wirtschaftlich stärkere Staaten. Vor allem einer offenen, den Menschenrechten verpflichteten Gesellschaft kann und wird es nicht gelingen, sie jemals vollständig zu unterbinden.

Die Situation von Menschen ohne Papiere in Deutschland hat in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Nicht nur Nichtregierungsorganisationen[2], Kirchen und Kirchenorganisationen[3] oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler[4] befassen sich zunehmend mit dem Thema, sondern auch die Politik auf Bundes[5]-, Landes- und kommunaler Ebene. In einigen Kommunen werden die Problemlagen von

1 Mit Menschen ohne Papiere sind Menschen gemeint, deren Aufenthalt ausländerrechtlich nicht registriert beziehungsweise nicht dokumentiert ist. Sie besitzen weder einen Aufenthaltstitel noch eine ausländerrechtliche Duldung. Sie werden ebenso „Illegale" genannt, eine Terminologie, die hier bewusst nicht verwendet wird, oder auch Illegalisierte.

2 Siehe zum Beispiel Forum Menschenrechte (30.05.2008): Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren! http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_05-2008/FMR_menschenrechte_fuer_menschen-ohne-papiere.pdf (abgerufen am 20.11.2009); Büro für medizinische Flüchtlingshilfe Berlin (Hg.) (2006): 10 Jahre Büro für medizinische Flüchtlingshilfe – Eine Erfolgsgeschichte? Berlin.

3 Siehe Katholisches Forum Leben in der Illegalität. http://www.forum-illegalitaet.de (abgerufen am 20.11.2009); Kirchenamt der EKD (Hg.) (2006): Zum Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Eine Orientierungshilfe des Kirchenamtes der EKD. EKD Texte 85, Hannover.

4 Siehe etwa Koch, Ute / Martin Stark (2007): Kindeswohl hat Vorrang vor Kontrolle. In: Overwien, Bernd / Annedore Prengel (Hg.): Recht auf Bildung. Opladen, S. 255 ff.; Cyrus, Norbert (2008): Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends accross Europe. Country Report Germany. Hamburg.

5 Am 26. Juni 2006 fand im Innenausschuss des Deutschen Bundestags beispielsweise eine Anhörung von Expertinnen und Experten statt. Vgl. dazu http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung_1/index.html (abgerufen am 20.11.2009). Die Anhörung basierte auf dem „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die in Deutschland leben" von Abgeordneten und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 24. Januar 2006. Vgl. dazu Deutscher Bundestag (24.01.2006): Drucksache 16/445.

Menschen ohne Papiere bereits aufgegriffen.[6] Grundsätzlich geht es den Akteuren darum, die Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus im Hinblick auf bestimmte Lebens- beziehungsweise Notlagen zu verbessern. Dies betrifft Situationen, in denen es um ihre menschenrechtlich verbrieften Rechte geht, etwa ihr Recht auf Gesundheit[7] oder auf angemessenen Lohn für geleistete Arbeit[8].

Diese Publikation unterstützt die politischen Bestrebungen, das Recht auf Bildung der Kinder[9] ohne Papiere in Deutschland umzusetzen. Im Zentrum steht dabei die Erfüllung der menschenrechtlichen Anforderung, den Zugang zum Schulbesuch für Kinder ohne Papiere in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten.

Das Problem, das es aus menschenrechtlicher Perspektive zu überwinden gilt, ist die Gefahr der Abschiebung, die den Kindern wegen der Inanspruchnahme ihres fundamentalen Rechts auf Bildung droht. Menschenrechte schaffen zwar keinen Aufenthaltsstatus, sie setzen aber den Standard für ein menschenwürdiges Leben, der unabhängig vom Aufenthaltsstatus von staatlicher Seite geachtet werden muss.

Mädchen und Jungen ohne Papiere in Deutschland werden ihr Menschenrecht auf Bildung in der Regel nur in Anspruch nehmen und von ihren Eltern auch nur dann zum Schulbesuch ermuntert werden, wenn sie und die Eltern dadurch nicht Gefahr laufen, abgeschoben zu werden. Erkennbare Barrieren, die den Zugang zu Bildungseinrichtungen aus der Sicht von Betroffenen erschweren oder unüberwindbar machen, sind zu beseitigen. Von staatlicher Seite ist eine Rechtspraxis zu gewährleisten, wonach Kinder ohne Angst, an die Ausländer- oder Polizeibehörden gemeldet zu werden, zur Schule gehen können.

Ein wesentliches Hindernis für den Schulbesuch von Kindern ohne Papiere ist eine Regelung im Aufenthaltsgesetz (§ 87 Abs. 2). Demnach haben „öffentliche Stellen" die Ausländerbehörden unter bestimmten Umständen zu unterrichten, wenn sie Kenntnis von Menschen ohne Aufenthaltsstatus erlangen. Zu dieser Regelung werden unterschiedliche Auffassungen vertreten, ob und in welchen Situationen Schulleitungen öffentlicher Schulen diese Mitteilungspflicht trifft. Zudem bestehen auf Länderebene unterschiedliche Regelungen und Praktiken zum Umgang mit dieser Mitteilungspflicht. Darüber hinaus gibt es deutschlandweit Schulleitungen, die der Meldepflicht nicht nachkommen und dem Recht des Kindes auf Bildung damit Vorrang vor ordnungspolitischen Belangen des Staates einräumen.

Oftmals aber fürchten die Eltern, dass die jeweilige Schulleitung den unrechtmäßigen Aufenthalt bei der zuständigen Ausländerbehörde meldet, was in der Regel die Abschiebung der Familie zur Folge hätte. Daher entscheiden sich Eltern, ihre Kinder nicht zur Schule zu schicken, um möglichst nicht von den Ausländerbehörden bemerkt zu werden. Leidtragende sind die Kinder.

Abgeordnete aller Fraktionen des Deutschen Bundestages haben sich bereits dafür ausgesprochen, dass der Schulbesuch für diese Kinder durch Änderungen im Aufenthaltsgesetz ermöglicht werden soll. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von Oktober 2009[10] ist dies zudem ausdrücklich vorgesehen.[11] Dazu ist allerdings die Zustimmung der Länder im Bundesrat erforderlich. Die Innenministerkonferenz hat sich in der Vergangenheit gegen entsprechende Änderungen im Aufenthaltsgesetz ausgesprochen.

Im vorliegenden Beitrag werden einige weitere Problemstellungen in Deutschland angesprochen, die sich

6 Siehe dazu beispielsweise Anderson, Philip (2006): Ein zivilgesellschaftliches Lehrstück: Die Wahrung der sozialen Rechte von Menschen in der Illegalität als Aufgabe der Kommune. Das Beispiel München. Vortrag auf der Tagung „Menschen ohne Papiere. Soziale Rechte in Deutschland und im europäischen Vergleich". 27.–28.03.2006. Evangelische Akademie Arnoldshain. http://www.evangelische-akademie.de/materialien_272.html; siehe ebenda Krieger, Wolfgang / Monika Ludwig: Vorstellung der Frankfurter Studie „Lebenslage illegal"; Runder Tisch für Flüchtlingsfragen in Köln. http://www.stadt-koeln.de/2/soziales/01583/ (alle abgerufen am 20.11.2009).

7 Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt); Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention; siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2008): Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit. Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit / Illegalität. 2. Auflage. Berlin.

8 Art. 7 Sozialpakt.

9 Sofern in diesem Beitrag von Kindern gesprochen wird, sind damit Minderjährige, also Kinder und Jugendliche, gemeint.

10 Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009.

11 Siehe zu alledem genauer unten Abschnitt 3.1.

vor allem auf den Zugang zum Schulbesuch von Kindern ohne Papiere beziehen. Diese betreffen die Landesebene, teilweise auch die kommunale Ebene bis hin zur konkreten Anmeldung bei einer Schule. Außerdem wird auf rechtliche Hindernisse beim Zugang zu Tageseinrichtungen (Kindergärten) eingegangen. Anschließend werden strafrechtliche Fragen erörtert, die beim Schulbesuch eines Kindes ohne Aufenthaltsstatus oder beim Besuch einer Tageseinrichtung aufkommen können. Schließlich werden einige Empfehlungen zur Umsetzung des Rechts auf Bildung ausgesprochen.

2 Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht

Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht. „Jeder hat das Recht auf Bildung", so heißt es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948.[12] In dieser Erklärung ist das Recht auf Bildung erstmals in einem internationalen Menschenrechtsdokument niedergelegt. Die Erklärung markiert damit den historischen Übergang von einem Verständnis von Bildung als Privileg Einzelner hin zu einem fundamentalen Recht für alle.

In diesem Sinne wurde es in der Folgezeit in Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966, in Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989, in Art. 2 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952 wie auch in weiteren Menschenrechtskonventionen verbindlich kodifiziert.

Das Recht auf Bildung gilt also für alle Menschen. Zu begründen ist dieser Grundsatz mit der Würde des Menschen. So heißt es bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren." Das Recht auf Bildung gilt mithin für Kinder von Asylsuchenden, für Minderjährige, die eigenständig Asyl oder anderweitigen Schutz suchen (unbegleitete Minderjährige), für Kinder mit Duldungsstatus und auch für Kinder ohne Aufenthaltsstatus.

2.1 Zum Rechtscharakter und Schutzumfang des Rechts auf Bildung

Das Recht auf Bildung wird den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zugeordnet. Lange Zeit wurde die Frage verneint, ob diese Rechte individuelle Rechtspositionen begründen können. Es herrschte die Auffassung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien im Gegensatz zu bürgerlichen und politischen Rechten keine „echten" Rechte. Sie wurden lediglich als Programmsätze oder rechtspolitische Zielbestimmungen verstanden. Mittlerweile hat sich aber die Auffassung durchgesetzt, nach der auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für individuelle Rechtspositionen stehen. Es wird mittlerweile davon ausgegangen, dass auch diese Rechte justiziable (einklagbare) Elemente enthalten.[13] Dazu gehört beispielsweise beim Recht auf Bildung, dass der unentgeltliche Zugang zu einer Grundbildung unmittelbar zu gewährleisten ist.[14]

Mit dem Recht auf Bildung korrespondieren unterschiedliche staatliche Verpflichtungen. Menschenrechtliche Verpflichtungen der Staaten werden seit den 1990er Jahren sowohl in der Wissenschaft als auch seitens der Menschenrechtsausschüsse auf UN-Ebene in einer Pflichtentrias ausdifferenziert, die für das Verständnis der Menschenrechte und ihre Anforderungen an die Staaten maßgeblich geworden ist. Dabei handelt es sich um Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten des jeweiligen Vertragsstaates.[15]

Mit Gewährleistungspflichten sind beispielsweise infrastrukturelle oder finanzielle Maßnahmen gemeint, die ein Staat zur Verwirklichung eines Rechtes zu unternehmen hat. Das Recht auf Bildung verlangt etwa die Gewährleistung von Schulen in ausreichender Zahl und in zumutbarer Entfernung.

12 Art. 26 Abs. 1 S. 1.

13 Siehe dazu genauer: Aichele, Valentin (2009): Anspruch auf Zugang zu medizinischer Versorgung: Das Recht auf Gesundheit nach dem UN-Sozialpakt. In: Falge, Christiane / Andreas Fischer-Lescano / Klaus Sieveking (Hg.): Gesundheit in der Illegalität. Baden-Baden, S. 208 ff; derselbe (2009): Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. In: Vereinte Nationen 2/09, S. 72 ff.

14 Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 3. Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Abs. 1), CESCR E/1991/23, 14. Dezember 1990. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die „General Comments" zu den Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung. Baden-Baden, S. 184, Ziffer 5, unter Bezugnahme auf Art. 13 Abs. 2 (a) Sozialpakt.

15 Im Englischen werden hier regelmäßig die Begrifflichkeiten „to respect, to protect, to fulfil" verwendet.

Schutzpflichten verlangen vom Staat, Maßnahmen zu ergreifen, die Privatpersonen daran hindern, das jeweilige Recht zu beeinträchtigen. So sind Kinder während des Schulbesuchs beispielsweise vor Übergriffen oder Belästigungen durch andere Kinder zu schützen.[16]

Achtungspflichten setzen den Staaten Grenzen im Hinblick auf direkte und indirekte Eingriffe in menschenrechtliche Verbürgungen. Hinsichtlich des Rechts auf Bildung haben es die Staaten zu unterlassen, in das Recht einzugreifen; dazu gehört etwa auch, nicht den Zugang zur Schule zu erschweren oder gar zu verhindern. Wird beispielsweise einem Mädchen aufgrund seines Geschlechts der Zugang zum Schulbesuch vom Staat verweigert, stellt dies eine Verletzung des Art. 28 der Kinderrechtskonvention dar. Zudem liegt in einem solchen Fall eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 28 der Kinderrechtskonvention vor.

Um die Durchsetzung des Rechts auf Bildung abzusichern, verlangen die einschlägigen menschenrechtlichen Übereinkommen die Einführung einer Schulpflicht auf nationaler Ebene. Damit wird insbesondere die Bedeutung untermauert, die die Staaten dem Schulbesuch beimessen.

Die Schulpflicht erhält sowohl über die menschenrechtlichen Schutzpflichten, als auch Achtungspflichten ihre Begründung. Im Sinne der Schutzpflichten haben die Staaten sicherzustellen, dass Eltern ihre Kinder nicht am Schulbesuch hindern.[17] Im Sinne der Achtungspflichten unterstreicht die Schulpflicht, dass der Staat nicht berechtigt ist, darüber zu entscheiden, ob ein Kind Zugang zur Schulbildung haben soll oder nicht.[18] Die Vertragsstaaten der menschenrechtlichen Übereinkommen haben das Recht auf Bildung vielmehr unter Beachtung des Diskriminierungsverbotes für alle Kinder einzulösen. Dies bedeutet auch, dass die Schulpflicht für alle unentgeltlich zu verwirklichen ist.[19] Die Dauer der Schulpflicht kann in den einzelnen Staaten durchaus variieren. In jedem Fall muss sie gleichermaßen für alle Kinder unter Beachtung des Diskriminierungsverbots gelten.

Es sei an dieser Stelle noch klargestellt, dass die im Sozialpakt und in der Kinderrechtskonvention normierte Schulpflicht nicht so interpretiert werden kann, dass sie eine mit ordnungsrechtlichen Mitteln durchsetzbare Pflicht des Kindes zum Schulbesuch begründet. Aus den Menschenrechten lassen sich grundsätzlich nur Rechte, nicht aber Pflichten Einzelner gegenüber dem Staat herleiten. Greift ein Staat gegenüber einem Kind zu Zwangsmaßnahmen, was in Deutschland nach den Schulgesetzen der Länder grundsätzlich möglich ist, sind solche Eingriffe in die menschenrechtlich geschützte Freiheit des Kindes vielmehr rechtlich zu rechtfertigen.

Das Recht auf Zugang zu Bildungseinrichtungen endet nicht mit dem Ende der Schulpflicht und auch nicht mit dem Eintritt der Volljährigkeit. Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 13 des Sozialpaktes, der im Hinblick auf die in ihm verbrieften Rechte – anders als die Kinderrechtskonvention[20] – keine altersgemäße Einschränkung in seinem Geltungsbereich vorsieht. Nach Art. 13 Abs. 2 Buchstabe b) des Sozialpaktes muss der Bereich des „höheren Schulwesens" für alle zugänglich sein. Der in der amtlichen Übersetzung verwendete Begriff des „höheren Schulwesens" bezieht sich auf den in der verbindlichen englischen Fassung verwendeten Begriff „secondary education". Auf das deutsche Bildungssystem bezogen, ist damit der Besuch der Oberstufe an einem Gymnasium erfasst.[21]

Das Recht auf Bildung verlangt, für alle Personen im Schulalter den Zugang zum Schulbesuch sicherzustellen. Bestimmte Personengruppen, wie Kinder ohne Aufenthaltsstatus, am Schulzugang zu hindern, ist weder mit Art. 13 des Sozialpakts noch mit Art. 28 der Kinderrechtskonvention vereinbar. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat dazu ausgeführt, dass Bildung nach dem Gesetz und de facto für alle zugänglich sein muss, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung stattfindet. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung habe auf alle Personen im Schulalter Anwendung zu finden, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Ver-

16 Vgl. Art. 28 Abs. 2 Kinderrechtskonvention.
17 Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 11, Aktionspläne für die Grundschulbildung (Art. 14), CESCR E/C.12/1999/4, 10. Mai 1999. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): siehe Fußnote 14, S. 247, Ziffer 6.
18 Siehe ebenda.
19 Vgl. dazu Art. 13 Abs. 2 Buchstabe a) Sozialpakt; Art. 28 Abs. 1 Buchstabe a) Kinderrechtskonvention.
20 Siehe Art. 1 Kinderrechtskonvention.
21 Siehe dazu genauer Dohmes-Ockenfels, Daniela (1999): Die Rechte auf Arbeit und Bildung der Asylbewerber in der Europäischen Union. Berlin, S. 121 ff.

tragsstaates haben, auch wenn sie nicht dessen Staatsangehörigkeit haben, und unabhängig von ihrem rechtlichen Status.[22]

Die Ausrichtung gegen Diskriminierung ist den Menschenrechten in ihren ideengeschichtlichen Grundlagen von Anfang an eigen. Dementsprechend enthalten sämtliche Kerndokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes, die nach 1948 ins Leben gerufen worden sind, umfassende Diskriminierungsverbote.[23] Sie schützen jeden Menschen – auch diejenigen, die keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus besitzen.

Dass das Diskriminierungsverbot auch für Personen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus gilt, lässt sich beispielhaft am Ausarbeitungsprozess der Kinderrechtskonvention darstellen. So hatten die USA im Rahmen der Beratungen zur Ausarbeitung der Kinderrechtskonvention die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes zunächst zur Bedingung für die Geltung des Diskriminierungsverbotes der Kinderrechtskonvention (Art. 2 Abs. 1) erheben wollen. Sie gaben aber dem allgemeinen Widerspruch nach, dass dadurch der Universalitätsanspruch der Konvention eingeschränkt würde. Die Universalität ist ein fundamentales Prinzip der Menschenrechte, das gerade durch das Diskriminierungsverbot zum Ausdruck gebracht wird. Dieses Prinzip spiegelt das zentrale Ziel völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge wider: Diskriminierungen zu beseitigen und Rechte für alle Menschen ohne Unterschied zu sichern.

Dies bedeutet: Diskriminierungsverbote in Menschenrechtsverträgen bilden nicht nur eine Bestimmung neben anderen. Vielmehr tragen alle Rechte – wie etwa das Recht auf Bildung (Art. 13 des Sozialpakts und Art. 28 der Kinderrechtskonvention) – immer zugleich den Anspruch, dass sie jedem Menschen diskriminierungsfrei zukommen sollen. Das Diskriminierungsverbot ist demnach als integraler Bestandteil eines jeden Rechts menschenrechtlicher Konventionen zu verstehen. Es erweitert damit den Schutzbereich des jeweiligen Rechts.

An dieser Stelle sei aber erwähnt, dass Menschenrechte nicht schrankenlos gelten. Sie können durch staatliches Recht, auch durch ordnungsrechtliche Vorschriften, eingeschränkt werden. Auch die den Menschenrechtsverträgen innewohnenden Diskriminierungsverbote lassen Ungleichbehandlungen unterschiedlicher Personengruppen zu. Rechtliche oder faktische Hindernisse, die zur Verkürzung menschenrechtlicher Rechtspositionen führen, sind aus menschenrechtlicher Perspektive aber nur begrenzt erlaubt. In jedem Fall müssen solche Einschränkungen ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein.

Um Einschränkungen des Rechts auf Bildung von Kindern ohne Aufenthaltsstatus, rechtlicher oder faktischer Art, einer menschenrechtlichen Bewertung zu unterziehen, sei die Bedeutung des Rechts auf Bildung hervorgehoben. So ist Bildung nicht nur ein eigenständiges Menschenrecht, sondern ebenso ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung abzielt, ist Bildung auch das Hauptinstrument, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Kinder Armut überwinden können. Darüber hinaus kommt Bildung auch beim Schutz der Kinder vor Vernachlässigung, Verwahrlosung, dem Abdriften in kriminelle Milieus wie auch vor ausbeuterischer und gefährlicher Arbeit und sexueller Ausbeutung eine wesentliche Rolle zu.[24] Hinzu kommt, dass fehlende Bildungschancen im Kindesalter im späteren Leben nicht mehr kompensiert werden können.

Angesichts der zentralen Bedeutung des Rechts auf Bildung müssen auch die Eingriffsschwellen hinsichtlich dieses Rechts steigen. Rechtliche oder faktische Hindernisse, die dazu führen können, dass Kinder ohne Papiere ihr Recht auf Bildung nicht wahrnehmen können, sind jedenfalls nicht zu rechtfertigen. Solche Hindernisse können insbesondere dazu führen, dass Kinder ihr Recht auf Bildung jahrelang oder sogar für den Zeitraum einer ganzen Bildungskarriere nicht in Anspruch nehmen. Zudem wird die Entscheidung, nach Deutschland zu immigrieren, beziehungsweise hier geboren zu werden und aufzuwachsen, von den Eltern getroffen.

2.2 Das Recht auf Bildung für alle: geltendes Recht in Deutschland

Im Folgenden wird erörtert, inwieweit Deutschland aus völkerrechtlicher Perspektive zur Umsetzung des Rechts auf Bildung verpflichtet ist. Anschließend wird aufge-

22 Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13), CESCR E/C.12/1999/10, 8. Dezember 1999. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): siehe Fußnote 14, S. 263 ff., Ziffer 6. b), i) und Ziffer 34.

23 Zum Beispiel Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt; Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt); Art. 2 Abs. 1 Kinderrechtskonvention; Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

24 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13), CESCR E/C.12/1999/10, 8. Dezember 1999. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): siehe Fußnote 14, S. 263, Ziffer 1.

zeigt, dass das Recht auf Bildung für alle Kinder im Zuge der Ratifikation des Sozialpakts und der Kinderrechtskonvention geltendes Recht in Deutschland geworden ist.

Bisweilen gibt es im politischen Diskurs zum Recht auf Bildung für Kinder ohne Aufenthaltsstatus Stimmen, die auf den so genannten „Ausländervorbehalt" Deutschlands zur Kinderrechtskonvention[25] verweisen. Deutschland habe mit diesem Vorbehalt seine Verpflichtungen gegenüber ausländischen Kindern eingeschränkt und könne daher nicht gegen menschenrechtliche Bestimmungen verstoßen, wenn es Kindern ohne Papiere das Recht auf Bildung verweigere. Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Zum einen ist mehr als fraglich, ob der von Deutschland abgegebene Vorbehalt zur Kinderrechtskonvention zulässig und wirksam ist und überhaupt Einschränkungen vertraglicher Verpflichtungen bewirken kann.[26] Zum anderen ist Deutschland mit dem Sozialpakt einen weiteren menschenrechtlichen Vertrag eingegangen, der das Recht auf Bildung verbürgt. Zu diesem Übereinkommen gibt es keinen deutschen Vorbehalt, der das Recht auf Bildung für ausländische Kinder einschränken könnte. Und auch nach dem UN-Antirassismusabkommen ist das Recht auf Bildung ausländischen Kindern, unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status, ohne Diskriminierung zu gewährleisten.[27]

Nach dem Grundsatz der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit sind Staaten für alle ihnen zurechenbaren Handlungen und Unterlassungen, die gegen eine völkerrechtliche Norm verstoßen, verantwortlich.[28] Diese Verantwortung trifft alle Organarten und alle Stufen der hierarchischen Gliederung des Staatsgefüges.[29] Handelt es sich beim jeweiligen Vertragsstaat um einen Bundesstaat, ist es unerheblich, ob die jeweilige Gesetzgebungskompetenz beim Bund oder den Bundesländern liegt. Das Völkerrecht nimmt grundsätzlich keine Rücksicht auf die Bundesstaatsstruktur eines Staates.[30] Die in Menschenrechtskonventionen verankerten Standards erstrecken sich auf den Gesamtzustand nationalen Rechts und nationaler Rechtspraxis, um so die Effektivität des Rechtsgenusses tatsächlich zu gewährleisten. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen, die aus dem Recht auf Bildung resultieren, sind somit beispielsweise von Landesregierungen, Länderparlamenten, Verwaltungsbehörden oder Schulleitungen an öffentlichen Schulen einzuhalten. Sie alle üben staatliche Gewalt aus und müssen deshalb die menschenrechtlichen Verpflichtungen, die Deutschland eingegangen ist, beachten.

Der Sozialpakt und die Kinderrechtskonvention haben umfassende Geltung im innerstaatlichen Rechtsraum erlangt. Im November 1973 wurde vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Vertragsgesetz zum Sozialpakt beschlossen, im Februar 1992 das Vertragsgesetz zur Kinderrechtskonvention. Mit der Verabschiedung eines Vertragsgesetzes erlangt der Inhalt des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrags Geltung im innerstaatlichen Rechtsraum. Dabei haben Verträge, deren innerstaatliche Geltung durch ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2, S. 1 Grundgesetz (GG) bewirkt wird, den Rang einfacher Bundesgesetze. Der Sozialpakt wie auch die Kinderrechtskonvention gehören demnach zum geltenden Rechtsbestand in der deutschen Rechtsordnung. Das Recht auf Bildung nach dem Sozialpakt (Art. 13) wie auch der Kinderrechtskonvention (Art. 28) gilt gleichermaßen für alle Kinder, unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status. An dieses geltende Recht sind auch die deutschen Rechtsanwendungsorgane, Gerichte, Behörden wie auch Schulleitungen öffentlicher Schulen gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).

25 Gemeint ist folgender Vorbehalt, den Deutschland bei Ratifikation der Kinderrechtskonvention abgegeben hat: „Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen."

26 Siehe dazu genauer: Cremer, Hendrik (2006): Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Seine Geltung und Anwendbarkeit in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden, S. 180 ff.; derselbe (2009): Informationsbrief Ausländerrecht. Heft 11/12/2009, S. 436 ff.

27 Siehe Art. 5 e), v) des Antirassismusabkommens; General Comment No. 30: Discrimination Against Non Citizens vom 1. Oktober 2004, insbesondere Ziffer 30. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm (abgerufen am 20.11.2009).

28 Siehe dazu genauer Verdross, Alfred / Bruno Simma (1984): Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis. 3. Auflage, Berlin, § 1262 ff., m. w. N.

29 Vgl. dazu Schröder, Meinhard (2007): Verantwortlichkeit, Völkerstrafrecht, Streitbeteiligung und Sanktionen. In: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hg.): Völkerrecht. 4. Auflage. Berlin, S. 591, Rn. 23 m. w. N.

30 Vgl. dazu genauer Ipsen, Knut (1999): Regelungsbereich, Geschichte und Funktion des Völkerrechts. In: Ipsen, Knut (Hg.): Völkerrecht. 4. Auflage. München, § 40, Rn. 8 f.; Schröder, Meinhard (2007): siehe Fußnote 29, S. 591, Rn. 23 m. w. N.

3 Problemstellungen beim Schulbesuch auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

Im Weiteren wird auf einige Hindernisse beim Zugang zum Schulbesuch von Kindern ohne Papiere in Deutschland eingegangen. Diese betreffen die Bundes- und Landesebene, aber ebenso die kommunale Ebene bis hin zur Anmeldung an einer konkreten Schule.

3.1 Auf Bundesebene: Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG als wesentliches Hindernis für den Schulbesuch

Ein wesentliches Hindernis für den Schulbesuch von Kindern ohne Papiere ist die Übermittlungspflicht (Mitteilungspflicht) des § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Nach dieser bundesrechtlichen Regelung haben „öffentliche Stellen" unverzüglich die Ausländerbehörden zu unterrichten, „wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben" Kenntnis von „dem Aufenthalt eines Ausländers" erlangen, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist.

Zu dieser Regelung werden unterschiedliche Auffassungen vertreten, ob und unter welchen Umständen Schulleitungen diese Mitteilungspflicht trifft. Auch bestehen auf Länderebene unterschiedliche Regelungen und Praktiken, die den Umgang mit dieser Mitteilungspflicht betreffen.[31]

Nordrhein-Westfalen (NRW), sprich das Ministerium für Schule und Weiterbildung in Abstimmung mit dem Innenministerium des Landes, hat dazu am 27. März 2008 einen Erlass[32] herausgegeben. Die Landesregierung hat damit auf Unsicherheiten im Hinblick auf die Mitteilungspflichten gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG reagiert. Der Erlass bezieht sich auf die Aufnahme ausländischer Schülerinnen und Schüler an Schulen. Es wird ausgeführt, dass dabei weder Meldebescheinigungen noch Kopien von Pässen der Eltern von den Schulleitungen verlangt werden dürfen - auch nicht auf Ersuchen der Ausländerbehörden. Vielmehr würde es sich dabei um datenschutzrechtlich unzulässig erhobene Daten handeln, die daher auch nicht Gegenstand ausländerrechtlicher Übermittlung im Sinne des § 87 Abs. 2 AufenthG sein dürfen. Der Erhebung und Übermittlung solcher Schülerdaten stünden die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes NRW und der Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassener Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern (VO-DV I) vom 14. Juni 2007 entgegen. Ferner wird ausgeführt, dass ebenso keine Mitteilungspflicht gegenüber der Ausländerbehörde besteht, wenn Schulleitungen, Lehrerinnen und Lehrer bei Gelegenheit der Wahrnehmung ihrer lehrenden und erzieherischen Aufgaben Kenntnis über den Aufenthaltsstatus einer Schülerin, eines Schülers oder deren Eltern erlangen.

Der Erlass zielt also darauf ab, die Mitteilungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG im Rahmen des Schulbesuchs von Kindern weitreichend einzuschränken, damit Kinder angstfrei und sicher zur Schule gehen können. Er ist insofern zu begrüßen und weist in die richtige Richtung. Allerdings bringt ein solcher Erlass auf Landesebene – abgesehen davon, dass er nur in NRW gilt – keine abschließende Rechtssicherheit im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Mitteilungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG im Bereich Schule. Rechtssicherheit könnte hier nur geschaffen werden, wenn diese bundesgesetzliche Regelung geändert wird.

Um dies zu erreichen, scheint sich mittlerweile auf Bundesebene eine breite politische Mehrheit für eine Gesetzesänderung gefunden zu haben, nach der die Mitteilungspflicht zumindest für den Bereich Bildung und Schule eingeschränkt werden soll. So haben sich Mitglieder sämtlicher Fraktionen des 16. Deutschen Bundestags für eine Änderung des § 87 AufenthG ausgesprochen. Auch der ehemalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat in einem Schreiben vom Mai 2009 klar zum Ausdruck gebracht, dass er dafür offen sei, öffentliche Schulen von der Übermittlungspflicht auszunehmen. In diesem Schreiben antwortet er auf einen Brief der katholischen und evangelischen Kirche, des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).[33] Diese hatten in ihrem Schreiben dafür plädiert, öffentliche Schulen von der Übermittlungspflicht des Aufenthaltsgesetzes zu entbinden. Letztendlich scheint sich das langjährige und mittlerweile breite gesellschaftliche Engagement vieler unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen auszuzahlen: So wurde im

31 Siehe Peter, Erich (2009): Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung. In: Lothar Krappmann / Andreas Lob-Hüdepohl / Axel Bohmeyer / Stefan Kurzke-Maasmeier (Hg.): Bildung für junge Flüchtlinge – ein Menschenrecht. Erfahrungen, Grundlagen und Perspektiven. Reihe: Forum Bildungsethik, Bd. 7. Bielefeld, S. 174 f.

32 Erlass „Schulbesuch ausländischer Kinder und Jugendliche, die sich illegal in Nordrhein-Westfalen aufhalten" vom Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen.

33 Das Schreiben liegt dem Verfasser dieses Beitrags vor.

Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom Oktober 2009 ausdrücklich geregelt, dass die aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten „öffentlicher Stellen" geändert werden sollen, um den Schulbesuch von Kindern zu ermöglichen.[34]

Bemerkenswert ist hier, dass davon die Rede ist, „öffentliche Stellen" von der Übermittlungspflicht auszunehmen. Das deutet auf die Erkenntnis hin, dass nicht nur Schulen von der Übermittlungspflicht auszunehmen sind, um Kindern angstfrei und sicher den Schulbesuch zu ermöglichen. Denn Rechtssicherheit kann hier nur geschaffen werden, wenn die Regelung so geändert wird, dass nicht nur Schulleitungen und Lehrpersonal, sondern sämtliche Ämter oder Behörden, die Verwaltungsaufgaben im Bereich Bildung wahrnehmen, von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden.

Eine Gesetzesänderung des § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes ist allerdings auch vom Votum der Bundesländer im Bundesrat abhängig. Hier mehren sich zunehmend die Anzeichen, dass die Bundesländer eine Änderung unterstützen würden.

3.2 Auf Landes- und kommunaler Ebene

Im Folgenden soll auf Aspekte eingegangen werden, welche die Landes- oder auch kommunale Ebene betreffen. Auch hier können rechtliche oder faktische Hindernisse existieren, die den Zugang zum Schulbesuch von Kindern ohne Papiere verhindern.

3.2.1 Sicherstellung des Rechts auf Schulzugang in den Bundesländern?

Kinder und Jugendliche unterliegen in Deutschland nach einfachem Recht grundsätzlich der Schulpflicht. Die Reichweite der Schulpflicht ist in den einzelnen Bundesländern allerdings unterschiedlich geregelt und nicht frei von rechtlichen Unklarheiten. In der Vergangenheit wurde Kindern von Asylbewerbern oder mit Duldungsstatus der Schulbesuch in einigen Bundesländern mehr oder weniger verweigert. Teilweise wurde ihnen ein Schulzugangsrecht ohne Schulpflicht eingeräumt.[35] Nicht zuletzt aufgrund des Engagements zahlreicher Kinder- und Menschenrechtsorganisationen und dem Umdenken in der Politik haben mittlerweile alle Bundesländer grundsätzlich die Schulpflicht auch auf diese Kinder ausgeweitet.[36] Ausnahmen von der Schulpflicht gelten gegenwärtig vor allem noch für Kinder ohne Aufenthaltsstatus.

Die gegenwärtigen Schulgesetze der Bundesländer knüpfen hinsichtlich der Schulpflicht einer Person regelmäßig an den „gewöhnlichen Aufenthalt"[37] oder den „Wohnsitz"[38] im jeweiligen Bundesland an, zum Teil wird auch nach dem Aufenthaltsstatus differenziert.[39] Dabei überwiegt bei den Landesregierungen die Auffassung, dass sich aus ihren Schulgesetzen keine Schulpflicht für Kinder ohne Aufenthaltsstatus ableiten lässt. Hingegen wird im Schrifttum im Hinblick auf die Schulgesetze einiger Bundesländer (z. B. NRW oder Bayern) angenommen, dass sie eine Schulpflicht für alle Kinder regeln.[40] Jedenfalls in Hamburg, wo die Schulpflicht an das Innehaben einer „Wohnung" anknüpft, gilt sie auch nach Auffassung des Senats für alle Kinder.[41] Dies hat die Hamburger Schulsenatorin Christa Goetsch in einem Schreiben vom 17. Juni 2009 an alle Schulleitungen der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Hamburg jüngst ausdrücklich hervorgehoben. In anderen Bundesländern finden sich Bestimmungen, die es bei einem Recht auf Schulzugang belassen. In Berlin wurden beispielsweise Verwaltungsvorschriften erlassen, nach denen Kinder ohne Aufenthaltsstatus die Schule „freiwillig und unter den gleichen Bedingungen wie schulpflichtige Kinder" besuchen können.[42]

34 Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009, S. 79.

35 Siehe genauer terre des hommes (Hg.) (2005): Wir bleiben draußen. Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland. Eine Juristische Expertise von Björn Harmening. Osnabrück.

36 Soweit ersichtlich besteht allein in Hessen keine Schulpflicht für geduldete Kinder, wohl aber für Kinder von Asylsuchenden. Durch Änderungen der „Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache" hat Hessen aber jüngst Kindern ohne Aufenthaltsstatus den Schulbesuch rechtlich ermöglicht.

37 Siehe beispielsweise § 34 Abs. 1 Schulgesetz NRW.

38 Siehe ebenda.

39 Siehe Peter, Erich (2009): vgl. Fußnote 31, S. 173.

40 Siehe etwa Koch, Ute (2007): Konfliktfelder bei der Gewährung des Rechts auf Bildung für Kinder ohne Aufenthaltsrecht und Duldung. In: Heimbach-Steins, Marianne / Gerhard Kruip / Axel Bernd Kunze (Hg.): Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland. Forum Bildungsethik 1. Bielefeld, S. 159 f. Nach Ute Koch besteht in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und Bayern Schulpflicht.

41 Siehe etwa Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 18/5116, S. 7.

42 Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung Berlin (2008): Ausführungsvorschriften über Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht (AV Schulpflicht) vom 3. Dezember 2008, S. 7.

3.2.2 Erforderlichkeit menschenrechtskonformer Regelungen zum Recht auf Schulzugang

Letztendlich ergibt sich folgendes Bild: Den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands lässt sich zwar grundsätzlich ein Recht auf Schulzugang für alle Kinder entnehmen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Erfahrungsgemäß haben einschlägige Bestimmungen universeller Menschenrechtsverträge – unter anderem mangels Kenntnis – in der Praxis aber wenig Durchschlagskraft. Zudem können organisatorische Probleme auftreten, wenn bestimmte Sachverhalte innerstaatlich nicht ausreichend geregelt sind. Gerade menschenrechtliche Bestimmungen, die allgemeine Grundsatz- und Wertentscheidungen treffen, bedürfen zu ihrer praktischen Umsetzung häufig weiterer nationaler Regelungen, die bestimmte Sachverhalte aufgreifen und Rechtsfolgen präzisieren.

Deshalb müssen in den Bundesländern einfachgesetzliche Regelungen des Schulzugangs für Jungen und Mädchen ohne Papiere getroffen werden. Dabei stellt das Menschenrecht auf Bildung die Anforderung, dass das Recht auf Schulzugang als unbedingter Rechtsanspruch ohne Benachteiligung gegenüber anderen Kindern ausgestaltet ist.

In der Tradition der deutschen Schulgesetze ist das Schulzugangsrecht über eine einfachgesetzliche Schulpflicht geregelt. Allerdings schließen die Schulgesetze die Möglichkeit ein, diese Pflicht mit ordnungsrechtlichen Mitteln durchzusetzen. Bleiben pädagogische Bemühungen zur Einhaltung der Schulpflicht erfolglos, sehen die Schulgesetze der Länder die Möglichkeit vor, dass die Schulpflicht auf Ersuchen der jeweiligen Schule oder Schulaufsichtsbehörde auch mit Zwangsmitteln zuständiger Ordnungsbehörden beziehungsweise mit polizeilichen Maßnahmen durchgesetzt werden kann. Eine schlichte Erstreckung der Schulpflicht auf Kinder ohne Papiere könnte daher erneut zu einer Zugangsbarriere führen. So könnte es beispielsweise Konstellationen geben, in denen sich die Eltern nicht sicher sind, ob ihr Kind regelmäßig zur Schule gehen wird. Die Sorge, dass die Polizei darüber in Kenntnis gesetzt wird, könnte Eltern möglicherweise daran hindern, ihr Kind zur Schule zu schicken. Sofern ein Bundesland den Weg über die Erstreckung der Schulpflicht wählt, muss daher bei Kindern ohne Aufenthaltsstatus gewährleistet sein, dass von Zwangsmaßnahmen grundsätzlich abgesehen wird.

Wird hingegen landesgesetzlich ein Schulzugangsrecht für Kinder ohne Papiere geregelt, ist darauf zu achten, dass Kinder ohne Aufenthaltsstatus im Rahmen des Schulbesuchs keine Benachteiligungen gegenüber schulpflichtigen Kindern erfahren. Dies betrifft zum einen versicherungsrechtliche Fragen sowie die Lehr- und Lernmittelfreiheit oder ein Büchergeld.[43] Zum anderen muss klargestellt sein, dass der Schulbesuch für alle Kinder von gleicher Bedeutung ist. Schulleitungen muss signalisiert werden, dass es ihre Pflicht ist, Kinder ohne Aufenthaltsstatus an ihrer Schule aufzunehmen. Auch für den Fall, dass bei einem Kind die Motivation zum Schulbesuch abnimmt, müssen pädagogische Anstrengungen, Kinder und Eltern zum regelmäßigen Schulbesuch anzuhalten, schulgesetzlich ebenso verankert werden wie für alle anderen Kinder.

3.2.3 Schülerregister

Im Weiteren soll auf die Thematik von Schülerregistern[44] eingegangen werden. So hat Hamburg beispielsweise im Jahr 2006 ein Schülerregister eingeführt, mit dem die Einhaltung der Schulpflicht überprüft werden soll. Dieses Schülerregister soll insbesondere verhindern, dass Kinder unbemerkt verwahrlosen. Anlass dazu war der „Fall Jessica", der im Jahr 2005 bundesweit Schlagzeilen machte. Das sechsjährige Mädchen wurde von seinen Eltern derart vernachlässigt, dass es schließlich verhungerte. Die Etablierung des Schülerregisters dient also dazu, den Schutz von Kindern zu verbessern. Die Schülerregister werden auf der Grundlage bestehender Melderegister erstellt. Die Schulleitungen erhalten die erstellten Schülerregister, anhand derer festgestellt werden kann, ob alle registrierten schulpflichtigen Kinder tatsächlich zur Schule angemeldet wurden.

Mit Schülerregistern können möglicherweise aber auch Kinder erfasst werden, die sich irregulär in Deutschland aufhalten und zur Schule gehen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die zugrunde liegenden Regelungen für Schülerregister vorsehen, dass Schulleitungen auch Schülerinnen und Schüler ohne Aufenthaltsstatus melden sollen. Damit könnte für Kinder und ihre Eltern die Gefahr wachsen, dass staatliche Stellen – insbesondere Ausländerbehörden oder die Polizei – auf sie aufmerksam und sie abgeschoben werden.

Die Einführung des Schülerregisters in Hamburg hat vor diesem Hintergrund zu einer heftigen politischen

43 Vgl. hierzu unten 3.2.7.
44 Sie werden auch Schulregister genannt.

Auseinandersetzung geführt. Dabei haben etwa Vertreterinnen und Vertreter von Kirchen, Gewerkschaften, Flüchtlingsorganisationen und politischen Parteien kritisiert, dass damit auch jene Kinder erfasst werden könnten, die ohne aufenthaltsrechtlichen Status zur Schule gingen. Gleichzeitig haben sie die Schulleitungen aufgefordert, Schülerinnen und Schüler ohne Aufenthaltsstatus nicht an das neue Schülerregister zu melden.[45] In dem bereits oben erwähnten Schreiben der Hamburger Schulsenatorin Christa Goetsch vom 17. Juni 2009 an alle Schulleitungen der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Hamburg hat diese zum Schülerregister klargestellt, dass die Schulleitungen nur bei fehlenden Kindern, die ihrer Schulpflicht nach dem Schülerregister nicht nachkommen, Rückmeldungen vornehmen müssen.

3.2.4 Mittelzuweisungen an einzelne Schulen

Im Folgenden soll noch ein Aspekt der Mittelzuweisung an Schulen aufgegriffen werden. Mittelzuweisungen an einzelne Schulen basieren unter anderem auf ihrer Auslastung, also den faktischen Schülerzahlen. Bei solchen Zuweisungen sollten auch Schülerinnen und Schüler ohne Papiere berücksichtigt werden. Andernfalls würden Schulen, die Kinder ohne Aufenthaltsstatus aufnehmen, benachteiligt werden. Zu diesem Zweck scheint es allerdings ausreichend, wenn die jeweilige Schule bei der zuständigen Behörde Angaben allein zu den Schülerzahlen macht, insbesondere ohne Daten über den Aufenthaltsstatus. In jedem Fall ist dafür Sorge zu tragen, dass es zu keinem Datenabgleich zwischen Schulanmeldungen und dem Melderegister kommt, erst recht dürfen keine Daten an Ausländerbehörden übermittelt werden.[46]

3.2.5 Grundsätzliches zur Erhebung von Daten im Kontext schulischer Angelegenheiten

Sämtliche Regelungen zum Schulbesuch von Kindern ohne Aufenthaltsstatus sind so auszugestalten, dass die Gefahr einer Abschiebung dadurch nicht zunimmt. Hierbei sollten auf Landesebene beispielsweise Regelungen erwogen werden, die sich inhaltlich am bereits erwähnten Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 2008[47] orientieren könnten. In entsprechenden Bestimmungen könnte geregelt werden, dass Schulleitungen, Lehrpersonal, aber auch sämtliche Ämter und Behörden, die Verwaltungsaufgaben im Bereich Bildung wahrnehmen,[48] unter keinen Umständen Kenntnisse über Kinder ohne Aufenthaltsstatus an Ausländerbehörden weiterleiten dürfen.[49] Ausgehend von einer Einschränkung der Mitteilungspflicht nach § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes könnten auf Landesebene also noch ergänzend Regelungen geschaffen werden, die Mitteilungen an Ausländerbehörden ausdrücklich untersagen. Hierdurch könnte die Rechtssicherheit für Kinder hinsichtlich ihres Schulbesuchs erhöht werden.

3.2.6 Aufnahme an eine Schule

Bei der Anmeldung von Schülerinnen und Schüler dürfen Schulleitungen weder Meldebescheinigungen noch Kopien von Pässen der Eltern verlangen. Auch den aufenthaltsrechtlichen Status dürfen sie nicht erfragen.[50] Ansonsten würde die Aufnahme aus praktischen Gründen scheitern. Sollte die Vorlage solcher Dokumente in Formularen verlangt werden, müssten diese entsprechend geändert werden. Am besten geeignet scheint hier eine Regelung zu sein, die bei nicht registrierten Kindern lediglich die ungeprüfte Angabe einer Adresse verlangt. Möglicherweise kann es in Einzelfällen dazu kommen, dass sich Schulleitungen aus rechtlichen Gründen gezwungen sehen, von den Eltern eine gewisse Glaubhaftmachung der Adresse einzufordern. Eine solche Glaubhaftmachung müsste nach den Umständen des Einzelfalls erfolgen – insbesondere in einem persönlichen Gespräch mit den Eltern. Sofern vorhanden, könnte dies ebenso dadurch geschehen, dass die Eltern einen Mietvertrag oder eine Bescheinigung des Ver-

45 Siehe dazu auch Hamburger Abendblatt (18.10.2006): Fast alle Schulen lieferten geforderte Daten. http://www.abendblatt.de/hamburg/article823752/Fast-alle-Schulen-lieferten-geforderte-Daten.html (abgerufen am 20.11.2009); vgl. auch Peter, Erich (2009): siehe Fußnote 31, S. 174.

46 Siehe dazu genauer in Bezug auf kommunale Ämter für Statistik Landtag Nordrhein-Westfalen (21.04.2009): Drucksache 14/9019, S. 2.

47 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Erlass „Schulbesuch ausländischer Kinder und Jugendliche, die sich illegal in Nordrhein-Westfalen aufhalten".

48 Siehe dazu beispielsweise in Bezug auf kommunale Ämter für Statistik und Schulanmeldungen Landtag Nordrhein-Westfalen (21.04.2009): Drucksache 14/9019, S. 2.

49 In diesem Zusammenhang sei noch angemerkt, dass es auch andere Konstellationen geben kann, in denen Behörden nichts von der Identität bestimmter Kinder beziehungsweise Erwachsener erfahren sollen, beispielsweise im Fall von Zeugenschutzprogrammen.

50 Siehe dazu auch den bereits erwähnten Erlass „Schulbesuch ausländischer Kinder und Jugendliche, die sich illegal in Nordrhein-Westfalen aufhalten" vom Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 2008.

mieters oder der Vermieterin vorlegen. Vielleicht ließe sich auch erfragen, ob andere Personen oder Institutionen die Adresse mündlich oder fernmündlich bestätigen können.

3.2.7 Versicherungsschutz und finanzielle Hindernisse

Es gibt weitere Aspekte, die es zu beachten gilt, wenn es darum geht, dass Kinder ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können. Dazu zählt die Frage des Versicherungsschutzes für Kinder ohne Papiere. Diese müssen, wie andere Kinder auch, im Rahmen des Schulbesuchs versichert sein. Laut dem bereits erwähnten Schreiben der Hamburger Schulsenatorin Christa Goetsch vom 17. Juni 2009 sind in Hamburg beispielsweise alle Kinder, die ihrer Schulpflicht tatsächlich nachkommen, über die Schule versichert. Dazu zählen laut dem Schreiben auch Kinder ohne Aufenthaltsstatus.

Des Weiteren sind Regelungen zu treffen, dass Kinder ohne Aufenthaltsstatus – wie andere Kinder auch – nicht wegen finanzieller Hindernisse der Schule fernbleiben. Etwa im Hinblick auf die Lehr- und Lernmittelfreiheit oder ein Büchergeld müssen sie mit anderen Kindern gleichgestellt sein.

3.2.8 Aufklärung und Beratungsmöglichkeiten

Damit Kinder, die in Deutschland ohne Aufenthaltsstatus leben, ihr Recht auf Bildung auch tatsächlich wahrnehmen, sollte entsprechende Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden. Wichtig ist hier, dass die relevanten Informationen über die Möglichkeit und Voraussetzungen eines Schulbesuchs auf der örtlichen Ebene wie auch bei den Schulen ankommen.

Anlaufstellen zur Beratung der Eltern können ebenfalls hilfreich sein. Beratungsmöglichkeiten sollten insbesondere in nicht-staatlichen Stellen erwogen und gefördert werden, da gegenüber staatlichen Stellen oftmals Hemmschwellen existieren. In manchen Kommunen gibt es bereits Einrichtungen, die in Einzelfällen beraten und auch den Kontakt zu Schulen herstellen.[51] Darüber hinaus sollten auch Beratungsmöglichkeiten in Schulen in Betracht gezogen werden.

4 Problemstellungen beim Besuch von Tageseinrichtungen

Im Weiteren soll auf wesentliche Problemstellungen eingegangen werden, die den Zugang zu Tageseinrichtungen (Kindergärten) betreffen.[52]

Dabei ist zunächst zu erwähnen, dass das Recht auf Bildung auf internationaler Ebene zunehmend so verstanden wird, dass es die Vorschulbildung beziehungsweise die frühkindliche Erziehung mit einbezieht. So hat etwa der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seiner Allgemeinen Bemerkung zur Umsetzung der Kinderrechte in der frühkindlichen Phase vom September 2006 das Recht auf Bildung (Art. 28 der Kinderrechtskonvention) so interpretiert, dass es bereits ab der Geburt eines Kindes gilt. Hierbei sieht der Ausschuss das Recht auf Bildung in einem engen Zusammenhang mit dem Recht auf Entwicklung (Art. 6 Abs. 2 der Kinderrechtskonvention).[53]

Das Recht auf frühkindliche Erziehung und Vorschulbildung ist in Deutschland ebenso den Landesverfassungen und Landesgesetzen zu entnehmen. Auch im Sozialgesetzbuch (SGB) VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gilt der Grundsatz, dass jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). Allerdings folgt in § 6 Abs. 2 SGB VIII eine Einschränkung. Danach sind Leistungen nach der Kinder- und Jugendhilfe und damit auch der Zugang zu Tageseinrichtungen (Kindergärten) nur dann möglich, wenn sich das Kind rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufhält.

Im Übrigen besteht beim Besuch von Kindern ohne Aufenthaltsstatus in öffentlichen Tageseinrichtungen das

51 Hier handelt sich vor allem um Einrichtungen, die allgemein Beratung für Flüchtlinge beziehungsweise Migrantinnen und Migranten anbieten.

52 Siehe genauer und zu weiteren Problemstellungen in diesem Bereich: Bommes, Michael / Maren Wilmes (2007): Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie im Auftrag des Rates der Stadt Köln. Osnabrück, S. 95 ff.

53 General Comment No. 7. Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20. September 2006, Ziffer 28. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf (abgerufen am 18.11.2009).

Problem, dass etwa Mitarbeitende in den Einrichtungen wie auch in Jugendämtern der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG unterliegen. Eltern scheuen sich daher, ihre Kinder in Kindergärten zu schicken.[54]

Angesichts der Bedeutung, die der Bildung, der Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und den Rechten von Kindern im Koalitionsvertrag der Bundesregierung beigemessen wird[55], wäre es zu begrüßen, wenn die Bundesregierung ebenso Anstrengungen unternehmen würde, die Situation von Kindern ohne Papiere auch im Bereich des Besuchs von Kindertagesstätten zu verbessern.

5 Strafrechtliche Vorschriften

An dieser Stelle wird der Frage nachgegangen, ob es strafrechtliche Hindernisse gibt, die Kinder ohne Aufenthaltsstatus am Schulbesuch oder am Besuch von Tageseinrichtungen hindern. Dabei ist zu klären, ob sich Schulleitungen durch die Aufnahme eines Kindes an ihrer Schule der Gefahr einer Strafverfolgung wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt in Deutschland ausgesetzt sehen können.[56] Für die Leitungen von Tageseinrichtungen stellt sich die gleiche Frage wie auch für Mitarbeitende in Jugendämtern.

Hier geht es insbesondere darum, ob eine Strafverfolgung nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit § 27 des Strafgesetzbuchs (StGB) möglich ist. Dies erscheint für Schulleitungen ausgeschlossen. Das ergibt sich insbesondere aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, die am 18. September 2009 beschlossen wurde.[57] Demnach soll Personen, die im Rahmen der Ausübung ihres Berufs oder ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit handeln, keine Strafverfolgung nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG in Verbindung mit § 27 StGB drohen. Dabei muss sich ihr Handeln allerdings auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten beziehungsweise anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beziehen.[58]

Schulleitungen, die ein Kind ohne Papiere an ihrer Schule aufnehmen, droht somit keine Gefahr der Strafverfolgung. Soweit ersichtlich, kam es auch vor der Existenz der Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zu keinem Ermittlungsverfahren gegen Schulleitungen.

Bekannt ist aber ein Ermittlungsverfahren der Bonner Staatsanwaltschaft im Falle der Aufnahme eines Kindes in eine Tageseinrichtung aus dem Jahre 2005. Hier wurde gegen städtische Bedienstete eines Jugendamtes wegen des Verdachts der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG wie auch wegen des Verdachts der Untreue nach § 266 StGB wegen der anfallenden Kosten für die Tagesbetreuung ermittelt. Auch um solche Fälle zu verhindern, müsste § 6 Abs. 2 SGB SGB VIII – wie oben vorgeschlagen – geändert werden.[59]

Um die Rechtsklarheit im Bereich beruflicher oder ehrenamtlicher Tätigkeiten grundsätzlich zu erhöhen, wäre sicherlich auch eine Gesetzesänderung des Aufenthaltsgesetzes dienlich. Die Straflosigkeit allein durch eine Verwaltungsvorschrift klarzustellen, erscheint nicht befriedigend. Zumal sie für Laien wie auch für Juristinnen und Juristen im Allgemeinen schwerer zugänglich und außerdem nur schwer verständlich ist.[60] Im Hinblick auf eine mögliche Sanktionierung gemäß § 95 AufenthG in Verbindung mit § 27 StGB wäre es beispielsweise denkbar, im AufenthG explizit eine Regelung aufzunehmen, die – wie in der Verwaltungsvorschrift – eine Strafbarkeit nach § 95 AufenthG in Verbindung mit § 27 StGB für bestimmte Personengruppen beziehungsweise Handlungen ausschließt. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Liste der bisher in der Verwaltungsvorschrift explizit genannten Personengruppen erweitert wird, etwa um Mitarbeitende in Tageseinrichtungen und Jugendämtern.

54 Siehe dazu auch Forum Menschenrechte (2008): vgl. Fußnote 2, S. 4 f.
55 Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009. S. 59–72.
56 Siehe dazu auch Peter, Erich (2009): vgl. Fußnote 31, S. 174.
57 Siehe Bundesrat (27.07.2009): Drucksache 669/09, S. 531, Vor. 95.1.4.
58 Siehe ebenda.
59 Siehe dazu oben Abschnitt 4.
60 Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 18.09.09, Bundesrat-Drucksache 669/09.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

6.1 Zusammenfassung

Das Recht auf Bildung ist menschenrechtlich verbrieft. Dazu zählt insbesondere das Recht auf Schulzugang für alle Kinder und Personen im Schulalter, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Die jeweils zuständigen deutschen Gesetzgeber – auf Bundes- und Landesebene – sind verpflichtet, die eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen umzusetzen. Dabei ist die deutsche Rechtsordnung so auszugestalten, dass Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Schulbesuch sicher und damit auch angstfrei wahrnehmen können.

Ein wesentliches Hindernis für den Schulbesuch von Kindern und Jugendlichen ohne Papiere besteht in der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Rechtliche Unsicherheiten beim Schulbesuch von Kindern ohne Papiere können ebenso durch die Einführung so genannter Schülerregister entstehen. Die Aufnahme an einer Schule kann auch aus praktischen Gründen scheitern, wenn Schulleitungen Meldebescheinigungen, Pässe oder Kopien von Pässen der Eltern verlangen.

Das Recht auf Bildung wird auf internationaler Ebene wie auch in Deutschland zunehmend so verstanden, dass es die Vorschulbildung beziehungsweise die frühkindliche Erziehung mit einbezieht. Allerdings enthält § 6 Abs. 2 des Sozialgesetzbuchs (SGB) VIII (Kinder- und Jugendhilfe) für Kinder ohne Aufenthaltsstatus eine Einschränkung. Aus dieser Einschränkung folgt, dass der Zugang zu Tageseinrichtungen (Kindergärten) nur dann möglich ist, wenn sich das Kind rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufhält. Zudem besteht beim Besuch von Tageseinrichtungen durch Kinder ohne Aufenthaltsstatus das Problem der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG. So unterliegen etwa öffentliche Kindergärten und Jugendämter der Mitteilungspflicht. Eltern scheuen sich daher, ihre Kinder in Kindergärten zu schicken.

Rechtliche Hindernisse beim Bildungszugang für Kinder ohne Papiere bestehen auch insofern, als sich Leitungen von Tageseinrichtungen oder auch Mitarbeitende in Jugendämtern im Falle der Aufnahme eines Kindes in einer Tageseinrichtung der Gefahr einer Strafverfolgung ausgesetzt sehen können. Eine Strafverfolgung von Schulleitungen, die ein Kind an ihrer Schule aufnehmen, scheint indes ausgeschlossen.

6.2 Empfehlungen

- Die Übermittlungspflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG sollte durch eine Gesetzesänderung eingeschränkt werden. Rechtssicherheit kann hier nur geschaffen werden, wenn die Regelung so geändert wird, dass Schulleitungen, Lehrpersonal, Schulämter und sonstige Behörden, die Verwaltungsaufgaben im Bereich Bildung wahrnehmen, von der Mitteilungspflicht entbunden werden. Bundestag und Bundesrat sollten eine entsprechende Änderung herbeiführen. Die Übermittlungspflicht sollte auch im Kontext des Besuchs von Kindertageseinrichtungen bundesgesetzlich eingeschränkt werden, etwa für Beschäftigte in Tageseinrichtungen oder Jugendämtern.

- Die Bundesländer sollten in ihren Schulgesetzen explizit das Recht auf gleichberechtigten Schulzugang für Kinder und Personen im Schulalter ohne Aufenthaltsstatus regeln. Sofern dabei der Weg über eine Erstreckung der Schulpflicht gewählt wird, ist sicherzustellen, dass von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung der Schulpflicht grundsätzlich abgesehen wird, da ansonsten die Gefahr einer Abschiebung wachsen und dadurch neue Zugangsbarrieren entstehen könnten. Wird hingegen landesgesetzlich ein Schulzugangsrecht für Kinder ohne Papiere geregelt, ist darauf zu achten, dass diese Kinder im Rahmen des Schulbesuchs keine Benachteiligungen gegenüber schulpflichtigen Kindern erfahren, und zwar sowohl im Hinblick auf die Pflicht zur Aufnahme an die Schule und die pädagogischen Verpflichtungen als auch im Hinblick auf versicherungsrechtliche Fragen und finanzielle Hindernisse.

- Sofern auf Landesebene Schülerregister zur Sicherstellung der Schulpflicht existieren oder eingeführt werden, sollte ausgeschlossen werden, dass dadurch die Gefahr der Abschiebung für Kinder ohne Papiere wächst. Andernfalls könnte die Zielsetzung solcher Schülerregister – auf Kinder aufmerksam zu werden, die nicht zur Schule gehen - konterkariert werden. Schülerregister könnten dazu führen, dass Eltern ohne Papiere ihre Kinder aus Angst vor Abschiebung nicht zur Schule schicken.

- Basieren Mittelzuweisungen an einzelne Schulen auf den faktischen Schülerzahlen, sollten auch Schülerinnen und Schüler ohne Papiere berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck scheint es allerdings ausreichend, wenn die Schule bei der zuständigen Behörde Angaben allein zu den Schülerzahlen macht, insbe-

sondere ohne Daten über den Aufenthaltsstatus. In jedem Fall ist dafür Sorge zu tragen, dass es zu keinem Datenabgleich zwischen Schulanmeldungen und dem Melderegister kommt oder Daten an Ausländerbehörden übermittelt werden.

- Soweit noch nicht vorhanden, sollten die Länder rechtliche Bestimmungen schaffen, die es Schulleitungen, Lehrpersonal, aber auch sämtlichen Ämtern und Behörden, die Verwaltungsaufgaben im Bereich Bildung wahrnehmen, untersagen, Kenntnisse über Kinder ohne Aufenthaltsstatus zu übermitteln. Ausgehend von einer Einschränkung der Mitteilungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG sollten auf Landesebene also noch ergänzende Regelungen geschaffen werden. Dadurch könnte die Rechtssicherheit für Kinder und ihre Eltern erhöht werden.

- Sofern noch nicht geschehen, sind von den Ländern Regelungen zu schaffen, die verhindern, dass Schulleitungen bei der Anmeldung an Schulen Meldebescheinigungen, Identitätspapiere oder Kopien verlangen. Auch der Aufenthaltsstatus darf nicht erfragt werden.

- Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltsstatus sollten – wie andere Kinder und Jugendliche auch – im Rahmen des Schulbesuchs versichert sein.

- Es sollten Regelungen getroffen werden, die verhindern, dass Kinder und Jugendliche wegen finanzieller Hindernisse, zum Beispiel Büchergeld, der Schule fernbleiben.

- Damit Kinder, die in Deutschland ohne Aufenthaltsstatus leben, ihr Recht auf Bildung auch tatsächlich wahrnehmen, sollte entsprechende Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden. Anlaufstellen zur Beratung können ebenso hilfreich sein. Beratungsmöglichkeiten sollten insbesondere in nicht-staatlichen Stellen erwogen und gefördert werden.

- § 6 Abs. 2 SGB VIII sollte dahingehend geändert werden, dass der Besuch von Kindertagesstätten auch Kindern ohne Aufenthaltsstatus ermöglicht wird. Auch um zu verhindern, dass sich Mitarbeitende in Jugendämtern oder in Tageseinrichtungen strafrechtlichen Vorwürfen ausgesetzt sehen, wenn sie ein Kind ohne Aufenthaltsstatus in einer Kindertagesstätte aufnehmen, sollte § 6 Abs. 2 SGB VIII geändert werden.

- Im Aufenthaltsgesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, die eine Strafbarkeit nach § 95 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit § 27 des Strafgesetzbuchs für bestimmte Personengruppen beziehungsweise Handlungen explizit ausschließt. Dabei wäre darauf zu achten, dass die bisher in der Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz explizit genannten Personengruppen erweitert werden, etwa um Mitarbeitende in Tageseinrichtungen und Jugendämtern.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de