

Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer

Ergebnisse und Zusammenfassung zum Rechtsgutachten¹

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes muss sichergestellt werden, dass Familien mit minderjährigen Kindern so schnell wie möglich, spätestens aber nach 3 Monaten in kindgerechte Orte – in der Regel Wohnungen – umverteilt werden. Die neue gesetzliche Begrenzung auf maximal 6 Monate ist zwar begrüßenswert, darf aber nicht zur regulären Aufenthaltsdauer für Familien mit minderjährigen Kindern werden. Zumindest falls in der Aufnahmeeinrichtung keine der Regelschule vergleichbare Beschulung stattfindet, besteht nach 3 Monaten ein gesetzlicher Anspruch auf Umverteilung (siehe hierzu Punkt 4.).

Aus dem Rechtsgutachten geht als Haupterkennnis hervor, dass die Bundesrepublik und ihre Länder nach den Vorgaben des Völker-, EU- und Verfassungsrechts verpflichtet sind, für minderjährige Kinder von Asylsuchenden den Zugang zum Schul- und Bildungssystem spätestens drei Monate nach Äußerung des Asylbegehrens effektiv sicherzustellen. Entsprechend dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung ist damit der Zugang zu den regulären öffentlichen Schulen entsprechend der für Inländer bzw. andere zugewanderte Personen geltenden schulrechtlichen Zugangs- und Eignungsvoraussetzungen gemeint. Um dieses Recht für zugewanderte Kinder und Jugendliche in der Realität zu gewährleisten, müssen die Länder eine vorbereitende und unterstützende effektive Förderung in der deutschen Sprache sicherstellen. Dies hat unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der „Bleibeperspektive“ zu erfolgen; die Verpflichtung endet erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Ausreise bzw. Abschiebung.

Das Recht und die Pflicht zur Schule zu gehen, ist für Kinder und Jugendliche in Deutschland gesetzlich festgeschrieben und in der Regel alltägliche Normalität. In Bezug auf die vielen geflüchteten Kinder und Jugendlichen in den letzten Jahren galt und gilt Schule nach wie vor als „Integrationsmotor“. Gleichwohl gibt es zahlreiche rechtliche Einschränkungen. Viele Bundesländer regeln, dass die Schulpflicht erst dann greift, wenn nach Ankunft und Einleitung des Asylverfahrens eine Zuweisung der Geflüchteten an die Kommunen erfolgt ist. Auch im Rahmen dieser Regelung ist der Zugang zu Vorbereitungs-, Übergangs-, Integrations- oder Willkommensklassen in den Regelschulen vor Ort mit dem Ziel der Integration in die bestehenden Klassen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen oft nicht selbstverständlich.

Besondere Relevanz erhält das Thema in den Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer im Sinne des § 47 Asylgesetz (im Folgenden: Aufnahmeeinrichtungen) und so genannten AnKER-Einrichtungen². Das grundsätzliche Recht und die Pflicht zur Schule zu gehen, scheinen hier nicht zu gelten. Nachweislich über Monate spielt sich das Leben vieler der dort untergebrachten geflüchteten Kinder und Jugendlichen fast ausschließlich in den Grenzen der Einrichtungen ab. Einen Zugang zur Regelschule gibt es für die Dauer des Aufenthaltes nicht. Bildungs- und Betreuungsangebote in den Einrichtungen unterliegen höchst eigenen Maßstäben und Realitäten, die an ein Äquivalent zur Regelschule zumeist nicht annähernd heranreichen. Damit sind die sozialen Folgen dieser auf Dauer stattfindenden Segregation noch nicht beschrieben.

¹ Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer, Rechtsgutachten im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbandes: Prof. Dr. Michael Wrase, Stiftung Universität Hildesheim und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) unter Mitarbeit von Maryam Haschemi Yekani, Rechtsanwältin Berlin (Rechtsschutz), abrufbar unter: <http://www.der-paritaetische.de/>

² Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren (AnKER-Einrichtungen)

Das vom Paritätischen Gesamtverband in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zum Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen verdeutlicht, wie eng das sowohl international als auch europäisch und verfassungsrechtlich garantierte „Recht auf Bildung“ mit dem Recht und der Pflicht des Zugangs zu einer Regelschule verbunden ist und wie hoch die Rechtfertigungsanforderungen bezüglich eines Eingriffes in dieses Recht sind. Maßstab ist der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung.

Ausnahmsweise kann die Beschulung auch in der Aufnahmeeinrichtung selbst, etwa durch Einrichtung von Außenklassen, stattfinden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass der Unterricht von Inhalt, Umfang und Niveau dem Unterricht an einer regulären Schule, ggf. in einer Willkommens- oder Sprachförderklasse, gleichwertig ist und effektiv auf die gleichberechtigte Teilnahme am regulären Unterricht mit den anderen Kindern vorbereitet. Nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen aus einzelnen Bundesländern entsprechen die in Aufnahmeeinrichtungen geschaffenen „Bildungsangebote“ vielerorts diesem durch das höherrangige Recht vorgegebenem Maßstab nicht.

Zahlen zur Unterbringung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen und ihren Familien in Aufnahme- und AnKER-Einrichtungen

Im Jahr 2018 wurden für insgesamt 78.298 minderjährige geflüchtete Kinder und Jugendliche Asylanträge in Deutschland gestellt. Davon waren 29.559 Kinder und Jugendliche in den Altersstufen 6 bis 18 Jahren und somit größtenteils im schulpflichtigen Alter.³ 12.201 unbegleitete Minderjährige wurden in dem Jahr vorläufig in Obhut genommen.⁴ Daher kann davon ausgegangen werden (unter der Annahme, dass unbegleitete Minderjährige in der Regel nicht unter 6 Jahre alt sind), dass rund 17.000 Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 18 Jahren mit ihren Familien 2018 zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen bundesweit untergebracht wurden. Bis August 2019 kam es insgesamt zu weiteren 17.352 Asylantragstellungen für geflüchtete Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 18 Jahren.⁵

Aufnahme- und AnKER-Einrichtungen in den Bundesländern

Die Regeln und Ausführungen der Unterbringung in AnKER-Einrichtungen und vergleichbaren Einrichtungen in den Bundesländern orientieren sich mittlerweile maßgeblich an den Implikationen des Koalitionsvertrages sowie des Masterplanes Migration des Bundesministeriums des Innern (BMI)⁶ von 2018, welche rechtlich ihren Niederschlag in Bundesgesetzen und landesrechtlichen Regelungen gefunden haben. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Asylverfahren im Bundesgebiet zu beschleunigen und die Ausreisepflicht abgelehnter Asylsuchender stärker durchzusetzen. Insbesondere durch das mittlerweile in Kraft getretene sog. „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“⁷ soll die Durchsetzung und Sanktionierung von Mitwirkungspflichten der Asylsuchenden, die „konsequente Durchsetzung“ von Rückführungen bei Ablehnung von Asylanträgen sowie die Verhinderung der „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ durch den Vorrang des Sachleistungsprinzips gegenüber Geldleistungen erreicht werden.

3 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen, Ausgabe Dezember 2018, S.7.

4 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 308 vom 16. August 2019, online unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_308_225.html#fussnote-2-367110 zuletzt abgerufen am 1.10.2019.

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen, Ausgabe August 2019, S.8.

6 Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat (BMI): Verantwortung & Zusammenhalt: Der Masterplan Migration, 4.7.2018, online unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-masterplan-migration/topthema-masterplan-migration.html> zuletzt abgerufen am 1.10.2019.

7 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019, BGBl. 2019 I, S. 1294

Diesen umfänglichen Restriktionen des Asyl- und Aufenthaltsrechtes unterliegen ohne Unterschied zunächst alle geflüchteten Kinder, Jugendliche und Erwachsene in den Aufnahmeeinrichtungen. Kinder und ihre Familien sollen – gemäß der am 21. August in Kraft getretenen gesetzlichen Neuregelungen im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – maximal sechs Monate in diesen leben müssen (§47 Abs.1 AsylG). Auch wenn den Bundesländern die Möglichkeit gegeben wurde, abweichende Landesregelungen zum Verbleib von bis zu 24 Monaten zu schaffen (§47 Abs.1b AsylG), gilt die maximale 6-Monats-Frist für Kinder und Familien auch in diesen Fällen.

Aufnahme- und Anker-Einrichtungen – keine kindgerechten Orte!

Zahlen und Regelungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufnahmeeinrichtungen in den unterschiedlichen Bundesländern keine kindgerechten Orte sind und ein formal geregelter sechsmonatiger Aufenthalt unter diesen Bedingungen insbesondere für Kinder und Jugendliche aus Kindeswohlaspekten keine Option ist.⁸ Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass Familien mit ihren Kindern nicht selten wesentlich länger als sechs Monate in den Einrichtungen ausharren. Dies lässt sich vereinzelt in Antworten von Anfragen aus Landesparlamenten (Bayern, NRW) und den Berichten von Mitarbeiter*innen, die Zugang zu den Einrichtungen haben, entnehmen. Eine statistische Übersicht zu den realen Verbleibzeiten der Menschen in den Aufnahmeeinrichtungen gibt es bislang nicht.

Zu den Ergebnissen des Gutachtens im Einzelnen:

1. Regelungen zur Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen und Verteilung von minderjährigen Kindern von Asylsuchenden – unter Berücksichtigung empirischer Befunde

- Die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen und Anker-Zentren ist für die betroffenen Asylsuchenden mit erheblichen Einschränkungen ihrer persönlichen Freiheit verbunden. Solche Einrichtungen sind gekennzeichnet durch die große Anzahl der dort aufgenommenen Personen, die beengten und reglementierten Wohnverhältnisse, mangelnde Privatsphäre, räumliche Isolation und erzwungene Passivität sowie die Versorgung nach dem Sachleistungsprinzip. In den Bundesländern existieren (bislang) keine verbindlichen Regelungen, die Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 AsylG verbindlich festlegen. Bisherige Studien gelangen übereinstimmend zu der Feststellung, dass Aufnahmeeinrichtungen und Anker-Zentren auf längere Dauer keine kindgerechte, den Anforderungen der EU-Aufnahmerichtlinie und der UN-Kinderrechtskonvention entsprechende Lebensumgebung bieten. Eine dem normalen Schulbesuch adäquate Beschulung ist, wie Befragungen und Einzelstudien ergeben haben, in der Regel nicht gewährleistet.
- Mit der Verlängerung der Höchstdauer der Wohnverpflichtung in § 47 Abs. 1 AsylG auf 18 Monate nach dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“) ist vom Bundesgesetzgeber in § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG eine Schutznorm zugunsten von Minderjährigen, ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern eingeführt worden. Für diese Personengruppe ist die Aufenthaltsdauer in Aufnahmeeinrichtungen generell, d.h. unabhängig vom Stand des Asylverfahrens und der Bleibeperspektive, auf sechs Monate begrenzt. Spätestens nach Ablauf der Sechsenmonatsfrist sind infolgedessen Familien mit minderjährigen Kinder aus den Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen und gem. § 50 AsylG auf die Kommunen zu verteilen.

⁸ Vgl. hierzu auch: Riebau, Meike/González Méndez de Vigo, Nerea (2018): Ankerzentren – verdorbener Wein in neuen Schläuchen? [Online unter: https://verfassungsblog.de/ankerzentren-verdorbener-wein-in-neuen-schlaeuchen/](https://verfassungsblog.de/ankerzentren-verdorbener-wein-in-neuen-schlaeuchen/) (zuletzt abgerufen 15.10.2019).

- Die Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen, die (bislang) eine erweiterte Aufenthaltsdauer bis zu 24 Monate auch für minderjährige Asylsuchende und ihre Familien vorsehen, dürfen nach der Neuregelung auf diese Personengruppe nicht mehr angewendet werden. Auch in diesen Bundesländern sind Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern und Geschwister nach spätestens sechs Monaten aus den Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen und landesweit auf die Kommunen zu verteilen. Soweit Bundesländer Aufnahmeeinrichtungen teilweise in kommunale Gemeinschaftsunterkünfte um-„etikettieren“, um damit die bundesrechtliche Schutznorm faktisch zu umgehen, ist dies unzulässig.
- Auf die Entlassung und landesinterne Verteilung haben die betroffenen Kinder und ihre Familien nach Ablauf der sechs Monate unabhängig vom Stand ihres Asylverfahrens bzw. dem Vollzug der Ausreisepflicht gem. § 50 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 47 Abs. 1 S. 1, 2, HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG einen Rechtsanspruch, den sie gerichtlich durchsetzen können.
- Ein Anspruch auf Entlassung aus der Ausnahmeeinrichtung und kommunale Verteilung kann sich bereits vor Ablauf der Sechsmonatsfrist des § 47 Abs. 1 AsylG n.F. aus § 49 Abs. 2 AsylG ergeben, soweit „zwingende Gründe“ hierfür vorliegen. Solche Gründe können sich auch aus höherrangigen Rechtsnormen, insbesondere dem Recht auf angemessene Beschulung, herleiten.

2. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beschulung von minderjährigen Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen

- Das Recht auf Bildung sichert die Grundbedingungen für soziale Teilhabe und freie Persönlichkeitsentwicklung. Die zentrale Gewährleistung dieses Rechts findet sich auf universeller Ebene in Art. 13 IPwskR und Art. 28 UN-KRK. Als Menschenrecht ist der Zugang zu den Bildungseinrichtungen des jeweiligen Staates grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewähren, was bedeutet, dass asylsuchende Minderjährige grundsätzlich dasselbe Recht auf Bildung haben wie Inländer und insoweit grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Dieser Grundsatz der Inländergleichbehandlung ist auch im UNESCO-Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen (ÜDU) von 1960 verbindlich festgeschrieben.
- Differenzierungen in Bezug auf die Bedingungen und die Ausgestaltung der Bildung sind nicht generell unzulässig; sie unterliegen aber einem Rechtfertigungserfordernis. Sprachlern- oder Willkommensklassen sowie gesonderte Bildungseinrichtungen für Asylsuchende in Aufnahmeeinrichtungen stehen unter einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und müssen baldmöglichst durch einen effektiven Zugang zum Regelunterricht, ggf. mit vorheriger Beschulung in einer Vorbereitungs-klasse an der Regelschule bzw. begleitenden Förderstunden, abgelöst werden.
- Der gesonderte Unterricht in Vorbereitungs-klassen muss die geflüchteten Kinder und Jugendlichen effektiv auf die Teilnahme am regulären Unterricht in den allgemeinbildenden bzw. beruflichen Schulen vorbereiten. Dieses Ziel kann jedenfalls dann nicht erreicht werden, wenn über längere, nicht von vornherein begrenzte Dauer eine weitgehende Trennung der Kinder vom Unterricht an Regelschulen stattfindet und ihnen, wie dies bei der Ersatzbeschulung in vielen Aufnahmeeinrichtungen nach den vorliegenden Erkenntnissen der Fall ist, vom Umfang und von der Qualität her lediglich ein deutlich reduziertes „Bildungsangebot“ zur Verfügung steht, das nicht effektiv geeignet ist, die Beschulung an einer Regelschule zu ersetzen bzw. auf diese schnellstmöglich hinzzuführen.
- Aus der Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf Bildung nach Art. 2 1. Zusatzprotokoll i.V.m. Art. 14 EMRK ergibt sich, dass segregierte Bildungseinrichtungen die Vermutung einer (indirekten) Diskriminierung aufgrund der Herkunft begründen können und insoweit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen. Das ist ebenso auf gesonderte Beschulungseinrichtungen in Aufnahmeeinrich-

tungen und Gemeinschaftsunterkünften für minderjährige Asylsuchende anzuwenden. Eine solche gesonderte Beschulung darf nur erfolgen, wenn sie aus asyl- und aufenthaltsrechtlichen Gründen erforderlich und für die Betroffenen in Abwägung mit dem staatlichen Interesse zumutbar ist. In jedem Fall ist so weit als möglich die Gleichwertigkeit mit der Beschulung an Regelschulen sicherzustellen.

- Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 Aufnahme-RL verlangt, dass minderjährigen Kindern von Asylsuchenden und minderjährigen Asylsuchenden spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach Geltendmachung des Asylgesuchs „in ähnlicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen“ Zugang zum Bildungssystem zu gewähren ist, solange keine Ausweisungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt wird. Die betreffenden Kinder und Jugendlichen haben grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zum Regelschulsystem. Anpassungen sind lediglich bei den Modalitäten des Zugangs möglich, wodurch z.B. vorbildungsorientierte Klasseneinstufungen, Sprachlern- und Leistungsstanderhebungen oder die zeitweilige Beschulung in Willkommens- oder Sprachlernklassen gerechtfertigt sein können.
- Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL, wonach der Unterricht auch in Unterbringungszentren erfolgen kann, ist restriktiv auszulegen und ermöglicht eine zeitweilige Beschulung in Aufnahmezentren nur, wenn dies aus Gründen des Asylverfahrens notwendig und verhältnismäßig ist und das Unterrichtsangebot als dem Unterricht im Regelschulsystem von Umfang und Qualität als einigermaßen gleichwertig angesehen werden kann. Eine segregierte Beschulung auf längere Dauer, d.h. über ein halbes Jahr hinaus oder länger, kann nur im Ausnahmefall als verhältnismäßig angesehen werden.
- Die Dreimonatsfrist des Art. 14 Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL, innerhalb derer der effektive Zugang zum Bildungssystem im Aufnahmeland gewährleistet werden muss, ist nach dem Wortlaut unbedingt und lässt – abgesehen von Art. 14 Abs. 3 Aufnahme-RL – keine Ausnahmen zu. Grundsätzlich muss auch die Schulpflicht nach dem Recht des jeweiligen Landes auf Asylsuchende in gleicher Weise wie auf Inländer Anwendung finden. Vorbereitungskurse und sonstige Bildungsangebote, die auf den eigentlichen Schulbesuch nur vorbereiten sollen und ansonsten von Umfang und Qualität dahinter zurückbleiben, sind nur innerhalb der drei Monate des Art. 14 Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL zulässig.
- Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL kommt, jedenfalls soweit er durch das Schulrecht der Bundesländer nicht ausreichend umgesetzt ist, unmittelbare Wirkung zu. Minderjährige Asylsuchende und ihre Eltern können sich vor den bundesdeutschen Verwaltungsgerichten unmittelbar auf dieses Recht berufen. Im Übrigen sind die schulrechtlichen Vorschriften richtlinienkonform im Sinne der Aufnahme-RL auszulegen.
- Das Grundgesetz kennt zwar ein Grundrecht auf Bildung als solches nicht, allerdings ist das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am staatlichen Bildungssystem, nicht zuletzt als Bestandteil des durch Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) geschützten soziokulturellen Existenzminimums, in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts anerkannt. Differenzierungen aufgrund des Aufenthaltsstatus sind darüber hinaus am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.
- Ungleichbehandlungen bzw. Benachteiligungen beim Zugang zu schulischer Bildung für Kinder von Asylbewerbern unterliegen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sie können auf längere Dauer nicht durch das staatliche Interesse an einer Verfahrenskonzentration und -beschleunigung gerechtfertigt werden. Die Dreimonatsfrist des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL ist auch im Rahmen der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gem. Art. 3 Abs. 1 GG beim Schulbesuch der Kinder von Asylbewerbern als Maßstab heranzuziehen. Vor dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz kann die Benachteiligung beim Zugang zum Schulsystem danach längstens bis zu drei Monaten und nur in besonderen Ausnahmefällen darüber hinaus, nach der hier vertretenen Auffassung höchstens jedoch bis zu sechs Monaten, gerechtfertigt werden. Außerdem besteht ein Anspruch auf eine effektive Sprachförderung, die den Regelschulbesuch ermöglicht und unterstützt.

- Aufgrund der besonderen Grundrechtsbetroffenheit sind gruppenbezogene Beschränkungen und Ungleichbehandlungen beim Schulzugang als „wesentlich“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einzustufen. Von der üblichen Beschulung abweichende Regelungen für Kinder von Asylbewerbern im schulpflichtigen Alter bedürfen infolgedessen ebenso einer parlamentsgesetzlichen Rechtsgrundlage wie besondere, vom Regelschulangebot divergierende Bildungs- und Beschulungsformen in den Aufnahmeeinrichtungen, wenn dadurch die Schulpflicht erfüllt werden soll.
- Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Bundesrepublik und ihre Länder nach den Vorgaben des Völker-, EU- und Verfassungsrechts verpflichtet sind, für minderjährige Kinder von Asylsuchenden den Zugang zum Schul- und Bildungssystem spätestens drei Monate nach Äußerung des Asylbegehrens effektiv sicherzustellen. Entsprechend dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung ist damit der Zugang zu den regulären öffentlichen Schulen entsprechend der für Inländer bzw. andere zugewanderte Personen geltenden schulrechtlichen Zugangs- und Eignungsvoraussetzungen gemeint. Um dieses Recht für zugewanderte Kinder und Jugendliche in der Realität zu gewährleisten, müssen die Länder eine vorbereitende und unterstützende effektive Förderung in der deutschen Sprache sicherstellen. Dies hat unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der „Bleibeperspektive“ zu erfolgen; die Verpflichtung endet erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Ausreise bzw. der Vollstreckung des Ausreisebefehls.
- Ausnahmsweise kann die Beschulung auch in der Aufnahmeeinrichtung selbst, etwa durch Einrichtung von Außenklassen, stattfinden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass der Unterricht von Inhalt, Umfang und Niveau dem Unterricht an einer regulären Schule, ggf. in einer Willkommens- oder Sprachförderklasse, gleichwertig ist und effektiv auf die gleichberechtigte Teilnahme am regulären Unterricht mit den anderen Kindern vorbereitet. Nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen aus einzelnen Bundesländern entsprechen die in Aufnahmeeinrichtungen geschaffenen „Bildungsangebote“ vielerorts diesem durch das höherrangige Recht vorgegebenem Maßstab nicht.
- Die segregierte Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen steht unter einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und darf nur so lange fortgeführt werden, wie dies aus Gründen der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung erforderlich und zumutbar ist. Die Verhältnismäßigkeit dürfte nach spätestens sechs Monaten in der Regel nicht mehr gegeben sein. Entsprechend sieht § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F. nunmehr in Abweichung von der 18-monatigen Regelhöchstfrist nach sechs Monaten die zwingende Verteilung von minderjährigen Kindern sowie ihren Eltern und Geschwistern aus den Aufnahmeeinrichtungen in die Landkreise und Kommunen vor.
- Soweit eine dem Völker-, Europa- und nationalem Verfassungsrecht genügende Beschulung nach spätestens drei Monaten in den Aufnahmeeinrichtungen selbst nicht sichergestellt ist, haben die betroffenen Kinder und Jugendlichen Anspruch auf Zugang zur örtlichen Regelschule, den sie gerichtlich durchsetzen können. Ist eine solche Beschulung am Ort der Aufnahmeeinrichtung kurzfristig nicht leistbar oder auch nicht sinnvoll, so liegen nach drei Monaten „andere zwingende Gründe“ für die umgehende Verteilung auf die Kommunen und die dortige Beschulung nach § 49 Abs. 2 Alt. 3 AsylG vor. Das Ermessen der Ausländerbehörde ist aufgrund der Vorgaben des höherrangigen Rechts, insb. Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL, auf Null reduziert. Die betroffenen Kinder und ihre Familien haben einen Anspruch auf umgehende landesinterne Verteilung und Beschulung in den Kommunen.
- Art. 28 Abs. 1 Aufnahme-RL verlangt von den EU-Mitgliedstaaten ein angemessenes Monitoring-System in Bezug auf die in der Richtlinie garantierten Rechte und Gewährleistungen. Ähnliche Obliegenheiten ergeben sich auch aus den Verpflichtungen der relevanten UN-Pakte. Bislang fehlt es hieran in den Bundesländern. Wie Anfragen von Abgeordneten bzw. Fraktionen für einzelne Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen zeigen, ist von erheblichen Defiziten bei der praktischen Umsetzung auszugehen. Maßnahmen für ein effektives Monitoring, um die Einhaltung der Kinderrechte in Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten, müssen daher für die Zukunft dringend verstärkt werden.

3. Schulrechtliche Rechtslage und Praxis in den Bundesländern

- Wie die Untersuchung der schulrechtlichen Regelungen und Praxis in den Bundesländern ergeben hat, erfolgt ein effektiver Zugang zum Schulbesuch, wie er durch das Völker-, EU- und das Verfassungsgericht nach spätestens drei Monaten gefordert ist, in der Regel erst mit der landesinternen Verteilung nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen der Länder. In den zentralen Einrichtungen selbst wird nach wie vor häufig nur ein „Bildungsangebot“ gemacht, das lediglich vorbereitenden Charakter hat und dem Recht auf Schulbesuch nicht gleichwertig ist.
- In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg ergibt sich eine solche Beschränkung unmittelbar aus den schulgesetzlichen Regelungen über den Beginn der Schulpflicht bzw. aus darauf beruhenden Rechtsverordnungen.
- Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben entsprechende Regelungen – in Widerspruch zu ihren Schulgesetzen, wonach die Schulpflicht *de iure* bereits mit der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen beginnt – in untergesetzlichen Verwaltungsvorschriften getroffen.
- In den genannten Bundesländern ist es zur Erfüllung der Verpflichtungen des höherrangigen Rechts, insbesondere Art. 14 Aufnahme-RL, infolgedessen zwingend, dass die landesinterne Verteilung von Kindern und Jugendlichen in schulpflichtigem Alter nach § 49 Abs. 2 AsylG bereits nach spätestens drei Monaten erfolgt und die Beschulung in den Landkreisen, Kommunen bzw. Bezirken dann unverzüglich erfolgt.
- Aber auch in den übrigen Bundesländern muss nach den gegenwärtigen Erkenntnissen häufig davon ausgegangen werden, dass der durch das höherrangige Recht geforderte Zugang zum Schulsystem in der Regel erst nach landesinterner Verteilung effektiv gewährleistet ist und vorher in den Aufnahmeeinrichtungen lediglich „Bildungsangebote“ gemacht werden, die den Anforderungen des Völker-, Europa- und EU-Rechts nicht genügen. Vorliegende empirische Studien bestätigen den Befund, dass in der weit überwiegenden Praxis, d.h. über 70 Prozent, eine adäquate Beschulung in Regelschulen nicht sichergestellt ist.
- Soweit daher in den Bundesländern der Regelschulzugang am Ort der Aufnahmeeinrichtung, etwa auch durch Einrichtung von Außenklassen in den Einrichtungen selbst, nach spätestens drei Monaten nicht möglich oder sinnvoll ist, ergibt sich für die Betroffenen und ihre Familien ein Anspruch auf landesinterne Verteilung nach § 49 Abs. 2 AsylG, um den unverzüglichen Zugang zum (Regel-) Schulsystem zu gewährleisten.

4. Rechtsschutz

Um den Anspruch auf Schulpflicht in einer Regelschule umsetzen zu können, gibt es verschiedene rechtliche Möglichkeiten. Gleiches gilt für die Durchsetzung des Anspruchs auf landesinterne Verteilung und Zuweisung zu einem Landkreis/einer Kommune.

- Grundsätzlich besteht in vielen Bundesländern unmittelbar ein Anspruch auf eine Beschulung in der Regelschule (s.o.), unabhängig von der Art der Einrichtung, in welcher die jungen Geflüchteten untergebracht sind. Sollte die Zuweisung zu einer Regelschule im zuständigen Schulbezirk nicht automatisch durch das Schulamt bzw. die zuständige Landesbehörde erfolgen, ist es ratsam einen Antrag auf Zuweisung zu einer Schule zu stellen. Doch auch unabhängig von einem solchen Antrag kann die Zuweisung im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO im einstweiligen Rechtsschutzverfahren durchgesetzt werden. Der Antrag ist auf Zuweisung zu der zuständigen Regelschule im Schulbezirk der Unterkunft zu stellen.
- Schwierigkeiten hinsichtlich der Beschulung in Regelschulen und damit der Umsetzung der Schulpflicht besteht in den Bundesländern, in welchen der Eintritt der Schulpflicht von der Verteilung in eine Gemeinschaftsunterkunft bzw. Zuweisung zu einer Gemeinde oder Gebietskörperschaft abhängig gemacht wird.
- Gemäß § 47 Abs. 1 AsylG n.F. darf die Dauer der Unterbringung von minderjährigen Geflüchteten und ihren Familien bzw. sorgeberechtigten Bezugspersonen in einer Erstaufnahmeeinrichtung sechs Monate nicht überschreiten. Soweit eine angemessene Beschulung gem. Art. 14 Aufnahme-RL am Ort der Aufnahmeeinrichtung nicht gewährleistet ist, besteht ein Anspruch auf Verteilung aus „anderen zwingenden Gründen“ nach § 49 Abs. 2 AsylG bereits nach drei Monaten. Dann muss die Verteilung (§§ 48-50 AsylG) auf die Kommunen unmittelbar erfolgen.
- Sollte eine Zuweisung in einen Landkreis, eine Gemeinde oder kreisfreien Stadt nicht innerhalb von drei bzw. spätestens sechs Monaten erfolgen, muss ein Antrag auf Verteilung gemäß § 49 Abs. 2 oder § 50 AsylG gestellt werden. Hierbei sollte sich zur Begründung der Anträge u.a. auf das Recht auf Bildung der jungen Geflüchteten an einer Regelschule berufen werden. Weiterhin ist es ratsam, eine schriftliche Bescheidung des Antrages mit Begründung zu fordern, §§ 37, 39 VwVfG.
- Möglich ist eine Verpflichtungsklage auf die Verteilung in eine Gemeinschaftsunterkunft oder andere Unterkunft. Hieran ließe sich die Klage auf Zuweisung zu einer zuständigen Regelschule anknüpfen. Es ist ratsam, bereits ein Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz (§ 123 VwGO) zu führen, um die Dauer eines langen Verwaltungsgerichtsverfahrens zu vermeiden. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes kann bereits vorläufig die Zuweisung in eine Gemeinschaftsunterkunft sowie in eine Regelschule erfolgen.
- Voraussetzung für einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO ist ein Anordnungsgrund sowie ein Rechtsschutzbedürfnis. Bei der Begründung eines Anordnungsgrundes muss der Antragsteller glaubhaft machen, dass ihm Nachteile drohen, die das Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache unzumutbar erscheinen lassen. Entscheidend sind hier die Eilbedürftigkeit und Dringlichkeit des Vorgehens. Vorliegend ist das Recht auf Bildung der Kinder und Jugendlichen, die in der Aufnahmeeinrichtung keinen adäquaten und angemessenen Schulunterricht erhalten, eine ausreichende Begründung. Jede Verzögerung über die drei bzw. sechs Monate hinaus wäre unzumutbar und mit höherrangigen Recht nicht zu vereinbaren.
- Weiterhin muss dargelegt werden, dass es sich nicht um eine Vorwegnahme der Hauptsache handelt. Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist nur dann statthaft, wenn der Antragsteller glaubhaft machen kann, dass die Nachteile, die er erleiden würde, in der Hauptsache nicht mehr ausgegli-

chen werden könnten oder unzumutbar wären. Bei der Durchsetzung des Rechts auf Bildung und der Schulpflicht, lässt sich im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung mit Verweis auf höherrangiges Völker- und Europarecht begründen, dass ein lang andauernder Ausschluss vom Bildungssystem schwere Nachteile für die geflüchteten Kinder und Jugendlichen darstellt, welche nicht ausgeglichen werden können. In der Regel wird eine (faktische) Vorwegnahme der Hauptsache bei der Zuweisung eines Schulplatzes im einstweiligen Rechtsschutz von den Verwaltungsgerichten akzeptiert.

- Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens sollte daher beantragt werden, dass das Land verpflichtet wird, die minderjährigen Antragsteller, vertreten durch ihre Eltern und sorgeberechtigten Person, mit ihren sorgeberechtigten Familien landesintern zu verteilen und der zuständigen Regelschule im Schulbezirk der Unterkunft zuzuweisen.
- Zudem sollte ein Hilfsantrag gestellt werden, im Falle der Ablehnung der Verteilung und Unterbringung in einer anderen Unterkunft, das Land zu verpflichten den Antragstellern einer Regelschule im zuständigen Schulbezirk der Aufnahmeeinrichtung zuzuweisen. Der Hilfsantrag gewährleistet so, dass die Zuweisung zur Regelschule nicht an das erfolgreiche Durchsetzen der Verteilung auf die Kommunen geknüpft ist, falls dieses vom Gericht abgelehnt wird.