

Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnah- meeinrichtungen 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)

Berlin, 28. Oktober 2019

Inhalt

I.	Migrationspolitischer Hintergrund und Gutachtenauftrag	6
1.	Maßnahmen der Bundesregierung und neue Gesetzgebung	6
2.	Kinder und Jugendliche als Asylsuchende	6
3.	Kritik zivilgesellschaftlicher Verbände mit Blick auf Kinderrechte.....	7
4.	Gegenstand und Gliederung des Gutachtens.....	7
a.	Gliederung der Untersuchung.....	7
b.	Frühkindliche Bildung	8
c.	Eltern und Geschwister als Familieneinheit.....	8
II.	Regelungen zur Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen und Verteilung von minderjährigen Kindern von Asylsuchenden – unter Berücksichtigung empirischer Befunde.....	9
1.	Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG.....	9
2.	Einrichtung von AnKER-Zentren und vergleichbaren Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern, insbesondere Bayern, Sachsen, Saarland und NRW.....	10
a.	Verfahrenskonzentration in AnKER-Zentren.....	11
b.	Umsetzung des Konzepts durch die Bundesländer.....	12
3.	Unterbringung in zentralen Aufnahmeeinrichtungen, insbesondere mit Blick auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen	14
a.	Fehlen rechtsverbindlicher (Mindest-)Vorgaben für die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen	14
b.	Nichtumsetzung der Vorschriften für schutzbedürftige Personen nach der EU- Aufnahmerichtlinie	15
c.	Forschungsstand zu den Unterbringungs- und Lebensbedingungen in Aufnahmeeinrichtungen mit besonderem Blick auf Kinder und Jugendliche.....	16
d.	Zwischenergebnis.....	19
4.	Beschulungssituation in Aufnahmeeinrichtungen	20
a.	(Nicht-)Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen	20
b.	„Ersatzbeschulung“ in Aufnahmeeinrichtungen.....	20
c.	Zwischenergebnis.....	21
5.	Die Verlängerung der Wohnsitzverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1, 1a und 1b AsylG neuer Fassung	22
a.	Verlängerung der (Höchst-)Aufenthaltsdauer in § 47 AsylG.....	22
b.	Neuregelung durch das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“	22
6.	Begrenzung der Wohnverpflichtung für Minderjährige und ihre Familiangehörigen	24

a.	Wohnsitzverpflichtung für begleitete Kinder und Jugendliche nach § 47 Abs. 1 AsylG neuer Fassung	24
b.	Neue Sechsmonatsfrist als Schutznorm für Minderjährige und ihre Familienangehörigen	24
c.	Anwendung der Ausnahmeregelung auf die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG?	25
7.	Regelungen der Bundesländer auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG	26
a.	Sachsen	26
b.	Sachsen-Anhalt	26
c.	Nordrhein-Westfalen	27
d.	Bayern	27
e.	Verbleibender Anwendungsbereich des § 47 Abs. 1b AsylG	28
8.	Landesinterne Verteilung nach §§ 50 ff. AsylG	28
a.	Verteilungsanspruch nach Ablauf der Wohnverpflichtung	29
b.	Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gem. § 53 AsylG	30
c.	Zuweisung des Schulplatzes nach Verteilung in die Kommune	31
d.	Ausweisung von Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG als Gemeinschaftsunterkünfte gem. § 53 AsylG	32
9.	Entlassung und Verteilung wegen „anderer zwingender Gründe“ nach § 49 Abs. 2 AsylG	33
10.	Zwischenergebnis	34
III.	Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beschulung von minderjährigen Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen	35
1.	Recht auf Bildung in internationalen Menschenrechtsübereinkommen	35
a.	Individuelles Recht und objektive Staatenverpflichtung	35
b.	Gewährleistung in Artikel 13 Sozialpakt und Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention ...	36
c.	Inländergleichbehandlung und UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen	37
d.	Anforderungen an gesonderter Beschulung, insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen	38
e.	Zwischenergebnis	40
2.	Europäische Menschenrechtskonvention	40
a.	Rechtsverbindlichkeit und innerstaatliche Geltung	40
b.	Das Recht auf Bildung nach Artikel 2 des 1. Zusatzprotokolls	41
c.	Rechtsprechung des EGMR zu segregierten Bildungseinrichtungen	41
d.	Recht auf Sprachförderung	42
e.	Zwischenergebnis	42
3.	EU-Recht, insbesondere Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie	43

a.	Art. 14 Grundrechtecharta	43
b.	Art. 14 Aufnahme richtlinie und Grundsatz der Inländergleichbehandlung	43
c.	Beschulung in Unterbringungszentren	44
d.	Dreimonatsfrist nach Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL.....	44
e.	Beendigung des Rechts auf Schulzugang nach Art. 14 Aufnahme-RL.....	46
f.	Unmittelbare Wirkung des Art. 14 Aufnahme-RL.....	46
g.	Zwischenergebnis.....	48
4.	Verfassungsrecht	48
a.	Recht auf Teilhabe am staatlichen Bildungssystem	49
b.	Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG.....	49
c.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung – Prüfungsmaßstab	50
d.	Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	51
e.	Anspruch auf effektive Sprachförderung innerhalb des Schulsystems	53
f.	Wesentlichkeitsgrundsatz und Vorbehalt des Gesetzes.....	53
g.	Zwischenergebnis.....	54
5.	Berücksichtigung der Vorgaben des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts bei der Anwendung einfachgesetzlicher Vorschriften	55
a.	Pflicht zur Beachtung des höherrangigen Rechts und des Völkerrechts	55
b.	Konkrete Anforderungen an die Beschulung von Minderjährigen.....	56
c.	Monitoring.....	57
IV.	Schulrechtliche Situation und Praxis in den Bundesländern	58
1.	Beginn und Dauer der Schulpflicht	58
2.	Besonderheiten für minderjährige Asylsuchende.....	59
a.	Bundesländer mit ausdrücklichen Regelungen für Kinder von Asylsuchenden	59
b.	Bundesländer mit Schulpflicht ab Wohnsitznahme und/oder „gewöhnlichem Aufenthalt“	61
c.	Abweichende Verwaltungsvorschriften und -praxis	62
d.	Gesetzliche Einschränkungen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg.....	63
3.	Ergebnis der schulrechtlichen Untersuchung.....	64
V.	Rechtsschutz (Bearb.: Haschemi Yekani)	66
1.	Materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	66
a.	Allgemeines	66
b.	Einfluss der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Unterbringung auf den Zugang zur Regelschule	67
c.	Einfluss der schulrechtlichen Regelungen auf die aufenthaltsrechtliche Unterbringungsentscheidung	68
2.	Prozessuale Durchsetzung der Ansprüche.....	69

a.	Verpflichtungsklage	69
b.	Einstweiliger Rechtsschutz	72
3.	Antrag	76
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse	77
VII.	Quellenverzeichnis	85

I. Migrationspolitischer Hintergrund und Gutachtauftrag

1. Maßnahmen der Bundesregierung und neue Gesetzgebung

Infolge der zunehmenden Migrationsbewegungen und der erhöhten Zuwanderung von geflüchteten Menschen nach Europa und Deutschland in den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Inneren (BMI) verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Aufnahme- und Asylverfahren im Bundesgebiet zu beschleunigen. Im Rahmen eines „Masterplans Migration“ werden vor allem eine Verkürzung der Asylverfahren, eine erhöhte Durchsetzung und Sanktionierung von Mitwirkungspflichten der Antragsteller, eine „konsequente Durchsetzung“ von Rückführungen bei Ablehnung von Asylanträgen sowie die Verhinderung von „Zuwanderung in unsere Sozialsysteme“ durch Vorrang des Sachleistungsprinzips gegenüber Geldleistungen genannt.¹

Wesentliche Punkte des Masterplans wurden im Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – in der Öffentlichkeit als „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ bekannt – verankert, das vom Bundestag nach kontroverser Debatte am 7. Juni 2019 verabschiedet wurde² und am 21. August 2019 in Kraft getreten ist.³ Ein zentrales Instrument ist dabei die Erweiterung der Wohnsitzverpflichtung in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer nach §§ 44 ff. Asylgesetz (AsylG) auf bis zu 18 Monate oder, bei Verletzung von Mitwirkungspflichten, sogar für unbegrenzte Zeit bis zur Abschiebung (§ 47 Abs. 1 – 1b AsylG n.F.). Eine landesinterne Verteilung der Geflüchteten soll zukünftig in der Regel erst erfolgen, wenn über den Asylantrag entschieden wurde. Bei Ablehnung soll eine Rückführung unmittelbar aus den Aufnahmeeinrichtungen erfolgen.⁴ Zu diesem Zweck werden existenzsichernde Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für ausreisepflichtige Personen und Asylbewerber, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen, deutlich eingeschränkt.⁵ Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur Anordnung von Ausreisegewahrsam und Sicherungshaft zur Durchsetzung von Rückführungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erweitert worden.⁶

2. Kinder und Jugendliche als Asylsuchende

Der Anteil von Kindern und Jugendlichen sowie deren Familienmitgliedern, die in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft zur Wohnsitznahme in Aufnahmeeinrichtungen verpflichtet sind,

¹ BMI, Masterplan Migration, 2018; eine Analyse des Masterplans aus migrationsrechtswissenschaftlicher Sicht findet sich bei Kluth, ZAR 2018, S. 297 ff.

² Siehe BT-Drs. 19/10047 (Gesetzesentwurf der Bundesregierung); BT-Drs. 19/10706 (Beschlussempfehlung); der Bundesrat hat auf einen Einspruch bzw. die Anrufung des Vermittlungsausschusses verzichtet, BR-Drs. 275/19 (Beschluss).

³ Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019, BGBl. 2019 I, S. 1294.

⁴ Vgl. BT-Drs. 19/10706, S. 15; BMI Masterplan Migration, 2018, S. 14 f.

⁵ Siehe § 1 Abs. 4, § 1a AsylbLG in der Fassung von Art. 5 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/10047, S. 21-23.

⁶ Siehe Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/10047, S. 9-20; gegen die Regelungen zur Ausreisshaft wurden teilweise europa- und verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, siehe Steffen, Brief Justizminister, 2019, S. 4 ff.; Pro Asyl, Stellungnahme, 2019, S. 11 ff.; dagegen Thym, Stellungnahme, 2019, S. 22 ff.

ist als hoch einzuschätzen. Dies zeigen folgende Zahlen: Etwa ein Drittel aller in Europa registrierten Asylanträge wurde 2017 von Minderjährigen gestellt. In der Bundesrepublik stammen im selben Jahr sogar 45 Prozent aller Asylanträge von Kindern und Jugendlichen.⁷ Ähnliche Größenordnungen sind in den letzten Jahren und auch in den letzten Monaten zu verzeichnen. So wurde im ersten Halbjahr 2019 nahezu 50 Prozent aller Asylanträge von Personen unter 18 Jahren gestellt.⁸ Allergrößtenteils sind diese mit ihren Eltern zugewandert; nur ein recht kleiner Teil – insgesamt unter vier Prozent aller Asylanträge – betrifft unbegleitete Minderjährige.⁹

3. Kritik zivilgesellschaftlicher Verbände mit Blick auf Kinderrechte

Gegen die verschiedenen Maßnahmen, die teilweise bereits durch die Flüchtlings- und Asylgesetzgebung der vergangenen Jahre seit der „Flüchtlingskrise“ 2015 eingeleitet worden waren,¹⁰ wurden teilweise in der Fachöffentlichkeit, von Flüchtlingsorganisationen und NGOs sowie den Wohlfahrtsverbänden aus humanitären ebenso wie völker- und verfassungsrechtlichen Gründen Einwände erhoben. Diese betreffen insbesondere die Situation von schutzsuchenden Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien in Aufnahmeeinrichtungen.

In einer Stellungnahme von zwanzig Verbänden und Organisationen unter der Federführung des Deutschen Komitees der UNICEF vom Februar 2017 wird bemängelt, dass ein langer Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen das Recht auf Schulzugang für geflüchtete Kinder und Jugendliche beeinträchtigt, da der reguläre Schulbesuch in der Regel erst mit Zuweisung zu einem Landkreis oder einer Kommune erfolgt, was aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen internationales Recht verletzt. Eine kindgerechte Unterbringung sei in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht gewährleistet; Gesundheitsversorgung und Freizeitmöglichkeiten seien dort stark eingeschränkt, was verschiedenen Vorschriften des EU-Aufnahmerechts sowie der UN-Kinderrechtskonvention widerspreche.¹¹

4. Gegenstand und Gliederung des Gutachtens

Vor diesem Hintergrund hat der Paritätische Gesamtverband den Verfasser damit beauftragt, die relevanten völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Fragen mit Blick auf den Zugang zur Schulbindung für minderjährige Geflüchtete, die in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG leben, in einem Rechtsgutachten zu klären. Bei der Erstellung des Gutachtens wurde vollständige wissenschaftliche Unabhängigkeit gewährleistet.

a. Gliederung der Untersuchung

⁷ Vgl. Hanewinkel, Kinder- und Jugendmigration in Daten, 2018, Kinder- und Jugendmigration – Deutschland.

⁸ BAMF, Aktuelle Zahlen Juni 2019, S. 8.

⁹ Siehe BT-Drs. 19/1371, S. 23

¹⁰ Dazu Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, S. 23 ff.; speziell auch zur Metapher „Flüchtlingskrise“ im Kontext der Integrationspolitik Eichenhofer, Die rechtliche Gestaltung der Integration, S. 111 ff.

¹¹ Siehe UNICEF Deutschland (Hg.), Gemeinsame Stellungnahme, 2017; UNICEF Deutschland, Stellungnahme UNICEF, 2017.

Das Gutachten behandelt zunächst die Entwicklungen sowie die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zur Unterbringung und Verteilung von minderjährigen Asylsuchenden in den zentralen Aufnahmeeinrichtungen der deutschen Bundesländer und untersucht diese unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage (unter II.). Sodann werden die völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Gewährleistungen mit Blick auf die Anforderungen des Rechts auf Schulbildung und seine Umsetzung im Rahmen der asyl- und schulrechtlichen Regelungen analysiert und die Anforderungen des höherrangigen Rechts, denen die Rechtslage und Praxis in den deutschen Bundesländern entsprechend muss, herausgearbeitet (unter III.). Daran anschließend befasst sich die Untersuchung mit den Regelungen der Bundesländer zur Schulpflicht und zum Schulzugang für minderjährige Geflüchtete sowie deren Umsetzung in der Praxis (unter IV.). Im folgenden Abschnitt werden prozessuale Fragen zur Durchsetzung des Rechts auf Schulbildung behandelt (unter V.). Abschließend werden zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse des Rechtsgutachtens festgehalten (unter VI.).

b. Frühkindliche Bildung

Das Gutachten beschränkt sich entsprechend dem vorgenannten Auftrag auf den Bereich der Schulbildung. Damit werden vor allem Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, d.h. in der Regel vom vollendeten sechsten Lebensjahr bis zur Volljährigkeit,¹² erfasst. Der Zugang zu frühkindlichen Bildungseinrichtungen, insbesondere Kindertageseinrichtungen i.S.d. §§ 22 ff. SGB VIII, wird nicht ausdrücklich behandelt.¹³ Allerdings dürften sich wesentliche Ergebnisse der Untersuchung auf den frühkindlichen Bereich übertragen lassen. Das auf europäischer und internationaler Ebene verankerte Recht auf Bildung umfasst auch die vorschulische Bildung.¹⁴ Entsprechend erstreckt sich der Anwendungsbereich des Kinder- und Jugendhilferechts gem. § 6 Abs. 2 S. 1 SGB VIII i.V.m. § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I auf alle Kinder, die ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Bundesgebiet haben; darunter fällt auch die Wohnverpflichtung in Aufenthaltseinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG.¹⁵

c. Eltern und Geschwister als Familieneinheit

Darüber hinaus wird in vorliegendem Gutachten die Situation von volljährigen Asylsuchenden nur insoweit behandelt, als sie wegen ihrer Stellung als sorgeberechtigte Eltern oder Geschwister von minderjährigen Geflüchteten in deren besonderen Schutz einbezogen sind. In diesem Zusammenhang ist gem. Art. 9 UN-Kinderrechtskonvention (im Folgenden: UN-KRK), dem Schutz der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 12 Aufnahme-RL 2013/33/EU davon auszugehen, dass Gesetzgebung und Behörden der Bundesrepublik zur Wahrung der Familieneinheit dazu angehalten sind, eine Trennung der Minderjährigen von ihren Familien zu vermeiden.¹⁶ Verlangt mithin das Recht auf Schulbildung eine Entlassung aus der Auf-

¹² Siehe im Folgenden unter IV.1.

¹³ Dazu ausführlich Meysen/Beckmann/ González, Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, 2016.

¹⁴ Vgl. Scheiwe, Towards Early Childhood Education as a Social Right, 2015, S. 176.

¹⁵ Vgl. Meysen/Beckmann/ González, Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, 2016, S. 35

¹⁶ Vgl. Schmahl, Kinderrechtskonvention Kommentar, 2017, Art. 9 Rn. 1: „Gem. Art. 9 Abs. 1 UN-KRK darf das Kind grds. nicht gegen den Willen seiner Eltern von ihnen getrennt werden. Damit erkennt die

nahmeeinrichtung und landesinterne Verteilung, sind die sorgeberechtigten Eltern und Geschwister hiervon regelmäßig mitumfasst.

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

Das Verfahren zur Unterbringung von Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland steht in einem Spannungsfeld zwischen bundeseinheitlicher Regelung, insbesondere nach dem Asylgesetz (AsylG), und Durchführung des Asylverfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Bundesoberbehörde einerseits sowie konkretisierenden Aufnahme Regelungen und einem teilweise divergierenden Verwaltungsvollzug in den Bundesländern andererseits.¹⁷

Nach Ankunft im Bundesgebiet und behördlicher Registrierung werden Asylsuchende zunächst von der nächstgelegenen Aufnahmeeinrichtung aufgenommen und erhalten dort einen Ankunfts nachweis als erstes offizielles Dokument zum Nachweis des berechtigten Aufenthalts; anschließend erfolgt die Verteilung nach einem Quotensystem entsprechend dem sogenannten Königsteiner Schlüssel auf die Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer (vgl. §§ 45 ff. AsylG).¹⁸

1. Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG

Gemäß § 44 Abs. 1 AsylG sind die Länder verpflichtet, „für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote“ eine ausreichende Zahl von Unterbringungsplätzen in diesen Einrichtungen bereitzustellen. Die Asylsuchenden sind nach § 47 Abs. 1 AsylG dazu verpflichtet, in der ihnen zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Unmittelbar angegliedert an die jeweilige Aufnahmeeinrichtung befinden sich Außenstellen des BAMF, in denen der Asylantrag gestellt und das Asylverfahren gem. §§ 23 ff. AsylG für die Personen durchgeführt wird, die nach der Verteilung in der Aufnahmeeinrichtung aufgenommen wurden. Die Nähe der jeweiligen Außenstelle des BAMF soll eine zügige Durchführung des Verfahrens gewährleisten; zugleich soll im Falle einer Ablehnung des Asylantrags die Aufenthaltsbeendigung und Rückführung bereits aus der Aufnahmeeinrichtung heraus eingeleitet werden.¹⁹

Mit der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen sind für die Betroffenen von Gesetzes wegen erhebliche Einschränkungen persönlicher Freiheiten verbunden. So ist die nach Stellung des Asylantrags zu erteilende Aufenthaltsgestattung gem. § 56 Abs. 1 AsylG räumlich

Konvention die hohe Bedeutung des biologischen Bandes zwischen Eltern und Kind an, dessen Zerstörung zu vermeiden ist“; zur Verfassungsrechtslage unter Art. 6 Abs. 1 GG siehe BVerfGE 76, 1 (49 ff.); 80, 81 (93) zusammenfassend Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 6 Rn. 38

¹⁷ Vgl. Müller, Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, 2013, S. 12.

¹⁸ Die Verteilung erfolgt anhand des Quotensystems EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden), siehe BAMF, Ablauf des deutschen Asylverfahrens, 2016, S. 9.

¹⁹ Müller, Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, 2013, S. 12.

auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die Aufnahmeeinrichtung liegt; diese Beschränkung besteht bis zur Beendigung der Wohnverpflichtung gem. § 59a Abs. 1 AsylG fort.²⁰ Zudem dürfen Asylsuchende für diese Zeit – nach neuer Rechtslage jedenfalls bis zu neun Monaten –²¹ keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, § 61 Abs. 1 AsylG. Existenzsichernde Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für Unterkunft, Ernährung, Kleidung, Gesundheitspflege etc. sind während der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG n.F. grundsätzlich als Sachleistungen und nur nachrangig durch Geldleistungen und die Ausgabe von Wertgutscheinen zu erbringen.²² Das bedeutet beispielsweise, dass die Betroffenen ihre täglichen Mahlzeiten in der Regel nicht selbst zubereiten (können), sondern die Versorgung durch Essenspakete und Kantinenessen erfolgt.²³

2. Einrichtung von AnKER-Zentren und vergleichbaren Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern, insbesondere Bayern, Sachsen, Saarland und NRW

Wie dargestellt soll die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG sowohl zu einer effizienten Durchführung und schnellen Entscheidung der Asylverfahren beitragen als auch eine zügige Rückführung von Personen, deren Asylbegehren abgelehnt wurde, ermöglichen. In der Regel soll eine landesinterne Verteilung auf die Landkreise und Kommunen gem. §§ 50 ff. AsylG nur bei Personen mit einer „positiven Bleibeprognose“ erfolgen. Dieses Ziel wurde im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD nochmals ausdrücklich hervorgehoben.²⁴ Es wird dort zudem betont, dass „im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen und der Akzeptanz in der Bevölkerung“ bei ausreisepflichtigen Personen stärker danach unterschieden werden soll „ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder

²⁰ Ein vorübergehendes Verlassen dieses Bereichs kann durch das BAMF in der Regel nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes nach § 57 AsylG gestattet werden; dazu Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 57 Rn. 6 f.

²¹ Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wird das Erwerbstätigkeitsverbot in § 61 Abs. 1 AsylG insoweit gelockert, als die Ausübung einer Beschäftigung auch bei Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung nach neun Monaten erlaubt werden kann. Allerdings gilt das nur, wenn der Ausländer nicht Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates i.S.d. § 29a AsylG ist und der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde. Auch kann Bewohnern sechs Monate nach Erteilung einer Duldung nach § 60a AufenthG die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden. Mit dieser Ausnahmegvorschrift will der Gesetzgeber Art. 15 Abs. 1 Aufnahme-RL 2013/33/EU umsetzen, vgl. BT-Drs. 19/10706, S. 16. Diese Vorschrift verpflichtet die Mitgliedstaaten, Asylbewerber spätestens nach neun Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, soweit noch keine erstinstanzliche Entscheidung über den Asylantrag erlassen wurde und die Verzögerung dem Antragssteller nicht zur Last gelegt werden kann. Insoweit dürfte das Ermessen der Ausländerbehörde in der Regel auf null reduziert sein. Ob die Einschränkung in § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AsylG n.F. für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern mit der Richtlinie vereinbar ist, erscheint fraglich.

²² Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl. 2019 I S. 1290) sind die Regelungen zu den Grundleistungen in den §§ 3, 3a AsylbLG neu strukturiert worden. Eine wesentliche Neuerung gegenüber der Vorgängerregelung liegt darin, dass Leistungsberechtigte, die in einer Aufnahmeeinrichtung bzw. Gemeinschaftsunterkunft leben, beim notwendigen persönlichen Bedarf einer Bedarfsgemeinschaft mit entsprechend geringen Bedarfssätzen gleichgesetzt werden, siehe § 3a Abs. 1 Nr. 2 b AsylbLG n.F.; BT-Drs. 19/10052, S. 9. An der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung sind vom Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrates Bedenken geäußert worden; BR-Drs. 274/1/19.

²³ Vgl. González Méndez de Vigo, Forum Erziehungshilfe 24 (2018), S. 11 (12).

²⁴ Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, 2018, Zeile 5021-23.

ihnen die fehlende Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zugerechnet werden muss“.²⁵ Dahinter steht die Kritik, dass nur eine Minderheit der abgelehnten Asylbewerber ihrer Ausreisepflicht freiwillig nachkommt und Abschiebungen zu selten erfolgreich durchgeführt werden können.²⁶ Entsprechend sieht das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht eine zeitlich unbefristete Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG n.F. für Asylbewerber vor, die z.B. ihre Mitwirkungspflichten gem. § 15 Abs. 2 AsylG verletzt oder über ihre Identität getäuscht haben.²⁷ Gleichzeitig werden als Sanktion, ebenso wie für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die existenzsichernden Leistungen nach dem AsylbLG gekürzt, § 1a Abs. 5 AsylbLG n.F.²⁸

a. Verfahrenskonzentration in AnKER-Zentren

Eine weitere Maßnahme zur effizienten Durchführung der Asylverfahren und schnelleren Rückführung abgelehnter Asylbewerber ist die Einrichtung sogenannter „AnKER-Zentren“. Diese Zentren sollen eine Bündelung und Verfahrenskonzentration in den Aufnahmeeinrichtungen durch das bessere Zusammenwirken der unterschiedlichen zuständigen Behörden und involvierten Akteure bewirken.²⁹ Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu:

Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, brauchen Asylverfahren, die schnell, umfassend und rechtssicher bearbeitet werden. Deren Bearbeitung erfolgt künftig in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen, in denen BAMF, BA, Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten. In der AnKER-Einrichtung sollen Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und Rückführung (AnKER) stattfinden. Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten. Über die Frage von Zuständigkeit und Trägerschaft wird eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen.³⁰ [...]

Um die Chance auf eine erfolgreiche Integration zu wahren und europarechtliche Vorgaben zu erfüllen, ist die Bleibeverpflichtung in den AnKER-Einrichtungen zeitlich und sachlich zu begrenzen. Sowohl in den Aufnahmeeinrichtungen als auch den AnKER-Einrichtungen soll die Aufenthaltszeit in der Regel 18 Monate nicht überschreiten (§ 47 Abs. 1a und 1b Asylgesetz bleibt davon unberührt), bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel sechs Monate. Insgesamt ist eine geschlechter- und jugendgerechte Unterbringung zu gewährleisten.³¹

Nach der Regierungsbildung wurden diese Eckpunkte des Koalitionsvertrags in den erwähnten „Masterplan Migration“ einbezogen.³² Es heißt dort u.a.: „Der entscheidende Vorteil der AnKER-Zentren ist, dass künftig eine Verteilung der Antragssteller auf die Städte und Ge-

²⁵ Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, 2018, Zeile 5036-41.

²⁶ Zusammenfassend Thym, Stellungnahme, 2019, S. 3 f. m.w.N.

²⁷ BT-Drs. 19/10706, S. 9.

²⁸ BT-Drs. 19/10047, S. 22; zu Recht betont Thym, Stellungnahme, 2019, S. 32 f., dass die Verfassungsmäßigkeit einer Sanktionierung durch die Einschränkung der existenzsichernden Leistungen für Asylbewerber nach dem anstehenden Urteil des BVerfG zu den Sanktionsregelungen im Grundsicherungsrecht (SGB II, XII) – anhängig unter dem Aktenzeichen 1 BvL 7/16 – nochmals genau zu prüfen sein wird.

²⁹ Vgl. BT-Drs. 19/4284, S. 2; Kluth, ZRP 2018, S. 190.

³⁰ Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, 2018, Zeile 4989-96.

³¹ Interessanterweise wird dort das Akronym ohne den Bestandteil der „kommunalen Verteilung“ gebildet; AnKER-Zentren – mit kleinem k – stehen hier für „Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren“; Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, 2018, Zeile 5013-19.

³² BMI, Masterplan Migration, 2018, S. 14.

meinden erst erfolgt, wenn ihr Schutzstatus positiv festgestellt ist“.³³ Dazu soll eine „Präsenz und Zusammenarbeit aller am Asylverfahren beteiligten Behörden auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene, d.h. insbesondere BAMF, BA, Aufnahmeeinrichtungen der Länder und Jugendämter“ in den Zentren sichergestellt werden.³⁴ Alle am Asylprozess beteiligten Akteure sollen damit vor Ort vertreten sein.³⁵ Ziel ist die „Durchführung des gesamten Asylverfahrens in AnKER-Zentren von Antragsstellung bis zur Asylentscheidung, einschließlich Rückkehrberatung, freiwilliger Rückkehr oder Rückführung“.³⁶ Auch die Altersfeststellung durch die Jugendämter nach § 42f SGB VIII bei möglicher Minderjährigkeit von (unbegleiteten) Asylsuchenden soll unmittelbar in den Aufnahmeeinrichtungen durchgeführt werden. In den Zentren soll für bedarfssichernde Leistungen nach dem AsylbLG als Regelfall ein „konsequenter Vorrang von Sachleistungen vor Geldleistungen“ gelten. Nach bestandskräftigem Abschluss des erfolglosen Asylverfahrens soll eine „unmittelbare Durchsetzung der Ausreisepflicht aus den AnKER-Zentren“ erfolgen.³⁷

b. Umsetzung des Konzepts durch die Bundesländer

Die Verwaltungszuständigkeit des Bundes ist auf die Durchführung des Asylverfahrens durch das BAMF als Bundesoberbehörde i.S.d. § 5 Abs. 1 AsylG, Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG beschränkt.³⁸ Im Übrigen liegt die Kompetenz zum Vollzug des Asylrechts nach Art. 83, 84 GG bei den Ländern, weshalb der Bund bei der Umsetzung seines AnKER-Konzepts maßgeblich auf die Kooperationsbereitschaft der Bundesländer angewiesen ist.³⁹ Die Zentren sollen infolgedessen – entsprechend der besonderen Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung beschleunigter Verfahren nach § 30a AsylG (vgl. § 5 Abs. 5 AsylG) – im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern realisiert werden. Hierfür hat das BMI eine Mustervereinbarung erstellt,⁴⁰ auf deren Grundlage mit den beteiligten Ländern jeweils individuelle Vereinbarungen geschlossen werden.⁴¹ Dabei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge ohne Außenwirkung, die keiner parlamentarischen Mitwirkung bedürfen.⁴² In der Mustervereinbarung ist beispielsweise festgelegt, dass eine „Höchstkapazität“ eines AnKER-Zentrums „von bis zu 1.500 Plätzen [...] im Rahmen eines Zugangs von bis zu 220.000 Zuwanderern bundesweit pro Jahr“ nicht überschritten werden soll.⁴³

³³ Ebd., S. 14.

³⁴ Ebd., S. 14.

³⁵ BT-Drs. 19/4284, S. 2.

³⁶ Auch die Verwaltungsgerichte sollen dort nach Möglichkeit eine Außenstelle zur Bearbeitung und Entscheidung von Asylverfahren unterhalten, was aber, soweit ersichtlich, in bisher keiner der existierenden AnKER-Einrichtungen der Fall ist; allerdings wurden in den Zentren teilweise Rechtsantragsstellen eingerichtet; vgl. Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 13 f.

³⁷ BMI, Masterplan Migration, 2018, S. 15.

³⁸ Dazu Sachs, in ders., GG Kommentar, 2018, Art. 87 Rn.71 f.: institutioneller Vorbehalt des Bundesgesetzes.

³⁹ Kluth, ZRP 2018, 190 (191).

⁴⁰ BMI, Mustertext Verwaltungsvereinbarung, 2018; dazu kritisch BumF, Kurzstellungnahme AnKER-Vereinbarungen, 2018.

⁴¹ BT-Drs. 19/4284, S. 2.

⁴² Kluth, ZRP 2018, 190 (191).

⁴³ Siehe § 1 Abs. 3 der Mustervereinbarung; BMI, Mustertext Verwaltungsvereinbarung, 2018, S. 2; BT-Drs. 19/4284, S. 3; vgl. Kluth, ZRP 2018, 190 (192): „Orientierungsgröße“ sind max. 1.500 Personen pro Einrichtung.

In einer Pilotierungsphase, die ein bis anderthalb Jahre dauern und in der auch eine Evaluation erfolgen soll, haben bislang die Bundesländer Bayern, Sachsen und Saarland entsprechende Vereinbarungen geschlossen und Aufnahmeeinrichtungen in AnKER-Zentren umgewandelt.⁴⁴ In Bayern gibt es seit August 2018 Zentren an sieben Standorten (Bamberg, Regensburg, Schweinfurt, Deggendorf, Zirndorf, Manching und Donauwörth), während in Sachsen (Dresden) ebenfalls seit August und im Saarland (Lebach) seit Oktober 2018 bislang jeweils ein AnKER-Zentrum existiert.⁴⁵ Eine Reihe von Bundesländern hat sich (vorerst) zurückhaltend bis ablehnend zur Übernahme des Konzepts geäußert.⁴⁶ Allerdings gibt es in einzelnen Bundesländern ähnliche Konzepte, die – auch wenn die Aufnahmeeinrichtungen nicht als AnKER-Zentren geführt werden – eine vergleichbare Konzentrationswirkung aufweisen.

So baut das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines „Dreistufenplans“ die Verfahren in Aufnahmeeinrichtungen aus.⁴⁷ Erklärtes Ziel ist es, „die Kommunen zu entlasten, damit sie sich vor allem auf die Integration von Personen, die ein Bleiberecht haben, konzentrieren können. Daher soll im Rahmen des Landesaufnahmesystems dafür Sorge getragen werden, dass jene Personen, die nach Prüfung in einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht schutzbedürftig sind, möglichst konsequent bereits aus den Landeseinrichtungen in ihre Heimatländer zurückgeführt werden.“⁴⁸ Hierfür wurden im ersten Schritt die Kapazitäten für das beschleunigte Verfahren in einzelnen Aufnahmeeinrichtungen nach § 30a Abs. 1 AsylG für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG sowie gleichgestellten Staaten auf- und ausgebaut.⁴⁹ Im zweiten Schritt sind landesrechtliche Regelungen zur Verlängerung der Aufenthaltsdauer in Landeseinrichtungen bis zu 24 Monaten auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG geschaffen worden.⁵⁰ Insbesondere sollen Asylbewerber, deren Anträge als unzulässig oder unbegründet abgelehnt wurden, vor Ablauf der jeweiligen maximalen gesetzlichen Wohnverpflichtung nicht mehr auf die Landkreise und Kommunen verteilt werden. Ausgenommen sind Familien und Sorgeberechtigte mit minderjährigen Kindern, für die weiterhin eine landesinterne Verteilung nach drei bzw. sechs Monaten vorgesehen ist.⁵¹ Im drit-

⁴⁴ Vgl. BAMF, AnKER-Einrichtung – Ein Überblick, 2018, S. 1 f.; zur Evaluierung siehe § 7 der Mustervereinbarung; BMI, Mustertext Verwaltungsvereinbarung, 2018, S. 9.

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 19/7568, S. 7.

⁴⁶ Allerdings werden vom BMI „fortlaufend Gespräche mit den Ländern“ geführt, „um die Einrichtung weiterer AnKER-Einrichtungen“ voranzutreiben; BT-Drs. 19/7568, S. 7.

⁴⁷ MKFFI NRW, Pressemitteilung vom 24. April 2018; kritisch Freie Wohlfahrtspflege NRW, Offener Brief vom 5. Juni 2018; GGUA, Erlass „Steuerung des Asylsystems in NRW“ – Zusammenfassung und Bewertung, 2018.

⁴⁸ MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, S. 1.

⁴⁹ Siehe MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, S. 2 ff.; zum beschleunigten Verfahren nach § 30a AsylG, bei dem das BAMF innerhalb von einer Woche entscheiden soll, siehe Thym, NVwZ 2016, S.409 (410). Das Verfahren findet in „besonderen Aufnahmezentren“ statt und ist „in Anlehnung an das Flughafenverfahren“ ausgestaltet. Entscheidet das BAMF nicht innerhalb von einer Woche, geht das Verfahren in ein reguläres Asylverfahren über, § 30a Abs. 2 S. 2 AsylG. Für das beschleunigte Verfahren in NRW werden derzeit sieben Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZEU) genutzt; LT-Drs. 17/3474.

⁵⁰ Vgl. im Folgenden unter II.7.c.

⁵¹ MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, S. 8.

ten Schritt sollen Zentrale Ausländerbehörden in allen fünf Regierungsbezirken des Landes eingerichtet und Abschiebungen aus den Landeseinrichtungen weiter forciert werden.⁵²

3. Unterbringung in zentralen Aufnahmeeinrichtungen, insbesondere mit Blick auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen

a. Fehlen rechtsverbindlicher (Mindest-)Vorgaben für die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen

Die Bedingungen der Unterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer divergieren teilweise erheblich.⁵³ Bundeseinheitliche Regelungen, die bestimmte (Mindest-)Anforderungen für die Unterbringung festlegen, fehlen bislang. In der bisherigen Rechtsprechung und Kommentarliteratur zu §§ 44 ff. AsylG wird lediglich festgehalten, dass die Länder das Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen so zu gestalten haben, dass es dem Menschenwürdegebot genügt.⁵⁴ Das ist jedoch nicht mehr als eine juristische Selbstverständlichkeit, da staatliches Handeln in der Bundesrepublik immer der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG entsprechen muss.⁵⁵ Die (bisherige) Rechtsprechung gewährt den Behörden dabei allerdings mitunter einen „extrem weiten Gestaltungsspielraum“.⁵⁶

Nur eine Minderzahl von Bundesländern hat bislang Regelungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene geschaffen, um Mindeststandards für Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung von Asylbewerbern mit rechtlicher Außenwirkung festzulegen.⁵⁷ Eine Reihe von Ländern hat Standards durch Erlasse oder Rundschreiben der zuständigen Ministerien definiert, die allerdings nur interne Wirksamkeit haben. Andere Länder – wie Bayern – berufen sich auf rechtlich unverbindliche „Leitlinien“ oder „Richtlinien“.⁵⁸ Darüber hinaus bezieht sich der überwiegende Teil der Regelungen explizit nur auf „Gemeinschaftsunterkünfte“ i.S.v. § 53 AsylG, sodass die entsprechende Anwendbarkeit auf Aufnahmeeinrichtungen fraglich bleibt. Ob z.B. Wohnbedingungen, die eine (Mindest-)Unterbringungsgröße von 6 bis 7 m² Wohnraum pro Person, eingeschlossen Kinder und Jugendlicher, in Aufnahmeeinrichtungen

⁵² MKFFI NRW, Pressemitteilung vom 24. April 2018.

⁵³ Vgl. Bauer, Unterbringung von Flüchtlingen, 2017, S. 9.

⁵⁴ Siehe etwa Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 44 AsylG, Rn. 9 f.; Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 44 Rn. 9, jeweils m.w.N. zur Rspr.

⁵⁵ Statt vieler Starck, in: in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, 2018, Art. 1 Rn. 37 ff.; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, 55. Lfg. (Mai 2009), Art. 1 Abs. 1 Rn. 73 ff.

⁵⁶ Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 53 Rn. 7; beispielhaft VGH Mannheim, NVwT 1986, 783: keine bestimmte Mindestgröße für Wohnraum; „beengte Verhältnisse“ sind hinzunehmen; ebenso etwa Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 44 AsylG, Rn. 9.

⁵⁷ Siehe Baden-Württemberg: § 5 der Verordnung des Innenministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) vom 8. Januar 2014 (GBl. S. 59), zuletzt geändert durch Art. 76 9. AnpassungsVO vom 23. 2. 2017 (GBl. S. 99); Brandenburg: §§ 9 – 11 der Verordnung über die Durchführung des Landesaufnahmegesetzes (Landesaufnahmegesetz-Durchführungsverordnung - LAufnGDV) vom 19. Oktober 2016 (GVBl.II/16, [Nr. 55]), geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 15. Juni 2018 (GVBl.II/18, [Nr. 39], S.2); Mecklenburg-Vorpommern: Verordnung über Mindestanforderungen an Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften (Gemeinschaftsunterkunftsverordnung - GUVVO M-V) vom 6. Juli 2001 (GVBl. M-V S. 296); Thüringen: Verordnung über Mindeststandards bei der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Thüringen vom 31. August 2018 (GVBl. S. 377).

⁵⁸ Siehe die Zusammenstellung bei Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S. 37 ff.

unterschreiten,⁵⁹ der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu existenzsichernden Leistungen für Asylbewerber genügen,⁶⁰ ist bislang nicht geklärt.⁶¹

b. Nichtumsetzung der Vorschriften für schutzbedürftige Personen nach der EU-Aufnahmerichtlinie

Eine genauere verfassungs- und europarechtliche Untersuchung kann hier im Rahmen des Gutachtenauftrags nicht geleistet werden. Jedenfalls muss festgestellt werden, dass die Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (Aufnahme-RL) zu den Aufnahmebedingungen von der Bundesrepublik bzw. in den Bundesländern größtenteils nicht umgesetzt sind.⁶² Das betrifft insbesondere die Vorschriften für schutzbedürftige Personen nach Art. 21 ff. Aufnahme-RL, worunter gem. Art. 23 Aufnahme-RL besondere Vorkehrungen für Minderjährige fallen, wie u.a. Förderung des Wohlergehens und der sozialen Entwicklung (Art. 23 Abs. 2 lit. b Aufnahme-RL), Sicherheit- und Gewaltschutz (Art. 23 Abs. 2 lit. c Aufnahme-RL) und Gelegenheit zur Freizeitbeschäftigung einschließlich altersgerechter Spiel- und Gestaltungsmöglichkeiten (Art. 23 Abs. 3 Aufnahme-RL). Ebenso wenig ist das nach Art. 22 Aufnahme-RL vorgeschriebene Verfahren zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse für schutzbedürftige Personen in der Bundesrepublik ausreichend normiert.

Durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde nunmehr zumindest in § 44 AsylG ein Absatz 2a aufgenommen, der die Bundesländer explizit verpflichtet, „geeignete Maßnahmen zu treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender [in Aufnahmeeinrichtungen] den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“⁶³ Allerdings werden dort keine konkreten (Schutz-)Maßnahmen oder Gewährleistungen festgelegt bzw. Vorgaben zur Umsetzung durch die Länder gemacht. Es bleibt daher abzuwarten, welche Wirkung diese Norm überhaupt entfaltet. Dass die Bundesländer entsprechende Standards, wenn überhaupt, nur durch Erlasse, (unverbindliche) „Richtlinien“

⁵⁹ Eine Reihe von Bundesländern hat 6 bzw. 7 qm Wohnfläche je Unterbringungsplatz als Mindestgröße für Gemeinschaftsunterkünfte festgeschrieben; siehe Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S. 41 ff.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 132, 134 (162 f.) - Asylbewerberleistungsgesetz: Gesetzgeber muss bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums den Bedarf an existenznotwendigen Leistungen „folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs“ der relevanten Personengruppe ermitteln.

⁶¹ Siehe etwa Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 53 Rn. 9: „Als unterste und insoweit dem Ermessensspielraum der Ausländerbehörde entzogene Grenze an Wohnfläche für eine vierköpfige Familie müssen 24 m² angesehen werden“.

⁶² Für die Umsetzung von EU-Richtlinien reichen untergesetzliche Regelungen durch inneradministrative Erlasse, Rundschreiben oder unverbindliche Leitfäden etc. nach der ständigen Rspr. des EuGH nicht aus; grdl. EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825 – TA Luft; Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567, Rn. 10 ff. – TA Lärm; weitere Nachweise zur Rspr. bei Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EGV), Rn. 38.

⁶³ In der Begründung der Vorschrift werden als schutzbedürftige Personen „im Sinne dieser Norm“ „Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, lesbische, schwule, bi-trans- oder intersexuelle Personen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z.B. Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, weiblicher Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung oder Opfer von Gewalt aufgrund sexueller, geschlechtsbezogener, rassistischer oder religiöser Motive“ genannt; BT-Drs. 19/10706, S. 14 f.

oder vertragliche Abreden mit den Betreibern der Einrichtungen zu sichern versuchen, entspricht nicht den Anforderungen des EU-Rechts sowie den Schutzpflichten der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK).⁶⁴

c. Forschungsstand zu den Unterbringungs- und Lebensbedingungen in Aufnahmeeinrichtungen mit besonderem Blick auf Kinder und Jugendliche

In Bezug auf die tatsächlichen Unterbringungs- und Lebensbedingungen, vor allem für besonders schutzbedürftige Personen, in Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. §§ 44 ff. AsylG fehlt es bislang an einem effektiven, möglichst wissenschaftlich begleiteten Monitoring.⁶⁵ Es liegt allerdings eine Reihe von einzelnen Studien und Befragungen vor, welche die Situation in den Zentren empirisch (teilweise explorativ) beleuchten und insoweit zu weitgehend übereinstimmenden Feststellungen gelangen.

(1) Gebäudeart und baulicher Zustand der Einrichtungen

Danach handelt es sich bei zentralen Aufnahmeeinrichtungen in der Regel um räumlich abgegrenzte Großeinrichtungen für mehrere hundert Bewohner, die in Wohnhäusern, nicht selten aber auch in ehemaligen Kasernen, Schulgebäuden, Sporthallen und anderen öffentlichen Gebäuden eingerichtet wurden bzw. aus Containerwohnungen bestehen und umzäunt sind.⁶⁶ Der bauliche und sonstige Ausstattungszustand werden dabei teilweise als problematisch beschrieben.⁶⁷ Die Bewohner können die Einrichtung zwar verlassen, der Zugang wird allerdings durch Sicherheitsdienste kontrolliert; Besucher wiederum benötigen eine Genehmigung, um die Aufnahmeeinrichtung betreten zu können.⁶⁸

(2) Wohnsituation

In allen Studien werden die räumliche Enge und das Fehlen einer Privatsphäre benannt.⁶⁹ Die Unterbringung erfolgt teilweise in großen Räumen mit im äußersten Fall sogar mehr als zehn Bewohnerinnen und Bewohnern.⁷⁰ So gaben in einer bundesweiten Befragung von Mitarbeitenden in Flüchtlingsunterkünften im Auftrag der UNICEF mehr als die Hälfte der

⁶⁴ Vgl. Cremer, DIMR Policy Paper 26, 2014, S. 6 f.; Hess/Elle, *Leben jenseits von Mindeststandards*, 2017, S. 8 f.; Die in Art. 22 Abs. 1 UN-KRK festgelegten Schutzpflichten beziehen sich auf sämtliche in der Konvention festgelegten Rechte, vgl. Schmah, *Kinderrechtskonvention Kommentar*, 2017, Art. 22 Rn. 5.

⁶⁵ Nach Art. 28 Abs. 1 Aufnahme-RL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine „geeignete Lenkung, Überwachung und Steuerung des Niveaus der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile zu sicherzustellen“; die englische Fassung spricht ausdrücklich von „monitoring“; dazu Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2016, Part D V Art. 28 Rn. 1-2.

⁶⁶ Vgl. Lewek/Naber, *Kindheit im Wartezustand*, 2017, S. 20; Hofmann/Scherr, *Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?*, 2017, S. 3.

⁶⁷ Vgl. Hess/Elle, *Leben jenseits von Mindeststandards*, 2017, S. 31; Johansson, *DJI Impulse* 2014, S. 25 (27).

⁶⁸ Hofmann/Scherr, *Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?*, 2017, S. 3.

⁶⁹ Vgl. nur Alexandropoulou et al., *Gewährleistung der Kinderrechte*, 2016, S.15; Lewek/Naber, *Kindheit im Wartezustand*, 2017, S. 22 f.; Johansson, *DJI Impulse* 2014, 25 (27); Hofmann/Scherr, *Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?*, 2017, S. 3.

⁷⁰ Vgl. etwa die Studie zur Aufnahme- und Rückführungseinrichtung (ARE, jetzt AnKER-Zentrum) in Bamberg von Alexandropoulou et al., *Gewährleistung der Kinderrechte*, 2016, S.15.

Befragten an, dass den Bewohnern in den jeweiligen Aufnahmeeinrichtungen eine Wohnfläche von weniger als 6 m² pro Person zur Verfügung steht.⁷¹

Personen unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen religiösen und kulturellen Hintergründen leben teilweise in einem Raum bzw. Tür an Tür, was Konflikte hervorrufen kann.⁷² Auch eine geschlechtergetrennte Unterbringung, die vor allem Frauen ausreichend Schutz vor Belästigungen und Übergriffen bietet, ist oft nicht in der erforderlichen Weise gewährleistet.⁷³

In verschiedenen Einrichtungen sind die Zimmer nicht abschließbar, sodass es an geschützten Rückzugsmöglichkeiten fehlt, die eine Privatsphäre garantieren.⁷⁴ Die Betroffenen leben mitunter – insbesondere bei bestehenden Konflikten zwischen Bewohnern oder Bewohnergruppen – in unterschwelliger Angst vor Diebstahl, nächtlichen Übergriffen und Gewaltanwendung, was für Kinder besonders belastend ist.⁷⁵

Wasch- und Sanitäreinrichtungen müssen von den Bewohnern in der Regel gemeinschaftlich genutzt werden; sie sind teilweise nicht nach Geschlechtern getrennt.⁷⁶ In einer Reihe von Berichten werden die hygienischen Zustände in den Anlagen als mangelhaft bezeichnet.⁷⁷ Als ebenso großes Problem wird eine erhebliche Lärmbelastung beschrieben, die durch das Zusammenleben auf engstem Raum, Streitigkeiten und Konflikte der Bewohner untereinander, aber z.B. auch durch ausländerbehördliche und polizeiliche Maßnahmen wie nächtliche oder frühmorgendliche Abschiebungen und Kontrollen, verursacht wird. Dies verhindert in vielen Fällen, dass Schlaf, Spiel und Hausaufgaben von Kindern in ruhiger und als sicher empfundener Atmosphäre stattfinden können.⁷⁸

(3) Verpflegungssituation

Die Verpflegung erfolgt nach dem Sachleistungsprinzip in der Regel durch die Versorgung mit Kantinenessen zu bestimmten Zeiten, was gerade bei unterschiedlichen, auch kulturell und herkunftsbedingten Ernährungsgewohnheiten ein Problem darstellt.⁷⁹ Den Bewohnern der Aufnahmeeinrichtungen ist es dabei teilweise sogar untersagt, Essen mit auf die Zimmer

⁷¹ Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 22 f.

⁷² Vgl. Bauer, Unterbringung von Flüchtlingen, 2017, S. 12 m.w.N.; Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 16.

⁷³ Vgl. Schouler-Ocak/Kurmeyer, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen. Abschlussbericht, 2017, S. 38; Hess/Elle, Leben jenseits von Mindeststandards, 2017, S. 25 f.

⁷⁴ Vgl. Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 22 f.; Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 18 f.

⁷⁵ Vgl. Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 18 f.

⁷⁶ Schouler-Ocak/Kurmeyer, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen. Abschlussbericht, 2017, S. 38.

⁷⁷ Vgl. Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 24 f.; Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 (27).

⁷⁸ Zusammenfassend Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 (28); vgl. auch Schouler-Ocak/Kurmeyer, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen. Abschlussbericht, 2017, S. 43 f.

⁷⁹ Vgl. Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 32 f. In der Befragung wurde verschiedentlich berichtet, dass Kinder wegen Nahrungsverweigerung oder Verdauungsproblemen aufgrund des ungewohnten Essens für mehrere Tage ins Krankenhaus mussten.

zu nehmen bzw. dort selbst zu kochen; das Aufstellen eigener Herdplatten und Kühlschränke auf den Zimmern ist mitunter ausdrücklich verboten.⁸⁰

(4) Passivität und Isolation

Zusammengenommen mit dem Verbot, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen,⁸¹ ist in den Aufnahmeeinrichtungen oft eine „Situation erzwungener Passivität“ vorherrschend, welche durch die Unsicherheit der Zukunftsperspektive und das im Ausgang oft ungewisse, sich teilweise über Monate hinziehende Asylverfahren nochmals forciert wird.⁸² Hofmann und Scherr berichten: „Das Gefühl, die eigene Zukunft weder zu kennen noch lenken zu können, wird verstärkt durch die oftmals fehlende Durchschaubarkeit sowohl in Bezug auf Ablauf als auch Chancen des Verfahrens“.⁸³

Zudem werden Aufnahmeeinrichtungen oft in abgeschiedenen oder von industriell-gewerblicher Nutzung geprägten Gebieten eingerichtet mit der Folge, dass sie oft nicht gut oder überhaupt nicht an die urbane Infrastruktur angeschlossen sind.⁸⁴ Die Bewohner befinden sich in den umzäunten und von Sicherheitsdiensten bewachten Einrichtungen in einer Situation der räumlichen Isolation.⁸⁵ Die Möglichkeiten, außerhalb der Einrichtungen einzukaufen oder Arztbesuche zu erledigen, sind in solchen Lagen sehr eingeschränkt. Auch eine Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben in der Umgebung ist in der Regel nur sehr eingeschränkt möglich.⁸⁶

(5) Psychosoziale Belastung und Konflikte

Die psychosoziale Belastung der Bewohnerinnen und Bewohner von Aufnahmeeinrichtungen durch die Unterbringungsbedingungen wird allgemein als hoch eingestuft.⁸⁷ Das ist ein verstärkender Faktor für mögliche Konflikte zwischen den Bewohnern, die sich auch in unterschiedlichen Formen der Gewaltanwendung entladen (können).⁸⁸ Verschiedentlich ist in den Medien von Übergriffen des Sicherheitspersonals auf Bewohnerinnen und Bewohner von

⁸⁰ Siehe Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 17, 28.

⁸¹ Dazu oben unter II.1.

⁸² Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmелagern oder Willkommenskultur?, 2017, S. 3 f.; vgl. auch Hess et al., Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?, 2018, S. 4; Hess/Elle, Leben jenseits von Mindeststandards, 2017, S. 33.

⁸³ Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmелagern oder Willkommenskultur?, 2017, S. 4.

⁸⁴ Hess et al., Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?, 2018, S. 5. Für Gemeinschaftsunterkünfte nach § 53 AsylG wird in den meisten Bundesländern zumindest verlangt, dass diese in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil oder im Anschluss daran eingerichtet werden und mit öffentlichen Beförderungsmitteln gut zu erreichen sein sollen, siehe die Übersicht bei Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S. 41-45. Vergleichbare Vorgaben fehlen für Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 AsylG.

⁸⁵ Einige Bewohner vergleichen die Zentren mit einem „großen Gefängnis“, Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 19.

⁸⁶ Hess et al., Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?, 2018, S. 5; Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 51.

⁸⁷ Zusammenfassend Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 (28 f.) m.w.N.; Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmелagern oder Willkommenskultur?, 2017, S. 5.

⁸⁸ Ausführlich dazu Bauer, Unterbringung von Flüchtlingen, 2017, S. 12 ff. m.w.N.

Flüchtlingsunterkünften berichtet worden.⁸⁹ Dennoch fehlt es in einigen Einrichtungen nach Berichten an ausreichenden Vorkehrungen für besonders schutzbedürftige Personengruppen, insbesondere sexuelle Minderheiten, Frauen, Kinder und Jugendliche.⁹⁰ Die (sozial-)psychologische Betreuung in den Einrichtungen wird genauso wie die Gesundheitsversorgung insgesamt als oft nicht adäquat angesehen.⁹¹ Besonders für aufgrund von Kriegs- oder Fluchterlebnissen traumatisierte Kinder und Jugendliche erweist sich diese Unterversorgung als prekär.⁹²

(6) Kindgerechte Rückzugs-, Lern- und Spielmöglichkeiten

In einem Teil der Aufnahmeeinrichtungen mangelt es darüber hinaus an ausreichenden Rückzugsräumen und Angeboten für Minderjährige, die ihnen Ruhe, etwa zum Erledigen von Hausaufgaben, Lesen und Entspannen, sowie ausreichende Freizeit- und Spielmöglichkeiten bieten.⁹³ Die Enge der Unterbringung bedingt, dass Kinder immer wieder nicht kind- und jugendgerechte Situationen miterleben müssen, wie beispielsweise Beschimpfungen, Auseinandersetzungen, gewalttätige oder sexuelle Übergriffe oder Belästigungen.⁹⁴

d. Zwischenergebnis

Auch wenn im Rahmen dieses Gutachtens nur die Ergebnisse einer Reihe von Einzelstudien und Befragungen zusammengetragen werden konnten, lässt sich doch mit einiger wissenschaftlicher Validität feststellen, dass ein erheblicher Teil der zentralen Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern nach §§ 44 ff. AsylG *prima facie* nicht den Standards einer kindgerechten Unterbringung genügt, und zentrale kinderrechtliche Gewährleistungen wie sie in Art. 16, 19, 22, 24, 27 und 31 UN-KRK und in Art. 21 ff. Aufnahm-RL verankert sind, jedenfalls bei einem längeren, über mehrere Monate andauernden Aufenthalt in diesen Einrichtungen nicht erfüllt sind.⁹⁵

Es gibt daher auch bei summarischer Prüfung erhebliche Gründe dafür, dass der Aufenthalt von Minderjährigen und ihren Familien in zentralen Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG zeitlich auf ein Minimum zu begrenzen ist, jedenfalls soweit sich die in den diversen Studien und Berichten geschilderten Lebens- und Aufenthaltsverhältnisse dort zukünftig nicht im Sinne einer kindgerechten Lebensumwelt verändern. Um dies festzustellen, fehlt es an

⁸⁹ Nachweise bei Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?, 2017, S. 11.

⁹⁰ Vgl. Hess/Elle, Leben jenseits von Mindeststandards, 2017, S. 8 ff., 17 ff.; Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?, 2017, S. 6 f.

⁹¹ Vgl. Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 34 f.; Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 17 f.

⁹² Vgl. Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 (27 f.) m.w.N.; siehe zu Traumafolgen und Traumabewältigung von geflüchteten Kindern Lennertz, Trauma und Bindung bei Flüchtlingskindern, 2011, S. 100 ff.

⁹³ Vgl. Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 26 ff.; Cremer, DIMR Policy Paper 26, 2014, S. 7; Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 23.

⁹⁴ Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 (27 f.).

⁹⁵ Vgl. Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 30; Struck, DJI Impulse 2014, S. 23 ff.; González Méndez de Vigo, Forum Erziehungshilfe 24 (2018), S. 11 (12 f.).

einem effektiven, wissenschaftlich begleiteten Monitoring aller Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern.

4. Beschulungssituation in Aufnahmeeinrichtungen

a. (Nicht-)Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen

Minderjährige im schulpflichtigen Alter, die in Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. §§ 44 ff. AsylG wohnen, besuchen zum größten Teil keine reguläre Schule. Bei einer bundesweiten Befragung im Auftrag des Deutschen Komitees der UNICEF gaben über 70 Prozent der Befragten an, dass in den Aufnahmeeinrichtungen, in denen sie tätig sind, schulpflichtige Kinder und Jugendliche keine Regelschule besuchen.⁹⁶ Von immerhin 12 Prozent wurde allerdings ein Besuch des Regelunterrichts in den örtlichen Schulen bejaht, während 17 Prozent angaben, dass die Kinder in Willkommens- bzw. Vorbereitungsklassen der Regelschulen unterrichtet werden. In etwa 2/3 der Fälle erfolgt daher entweder überhaupt keine Beschulung (20 Prozent) oder es findet lediglich ein Ersatz- bzw. Sprachunterricht in der Aufnahmeeinrichtung statt.⁹⁷

b. „Ersatzbeschulung“ in Aufnahmeeinrichtungen

Zur Art und Qualität der sogenannten „Ersatzbeschulung“ in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer liegen bislang nur fragmentarische Einzelberichte bzw. Erkenntnisse zu Vorgaben in wenigen Bundesländern vor; hier besteht ein erheblicher Untersuchungsbedarf.⁹⁸

(1) Situation in Bayerischen Aufnahmezentren

So wurden in den Bayerischen „Aufnahme- und Rückführungseinrichtungen“ (ARE, jetzt ANKER-Zentren) in Bamberg und Manching „Bildungseinrichtungen“ geschaffen mit Angeboten von insgesamt „12-15 Wochenstunden“.⁹⁹ In der Studie von Alexandropoulou et al. aus dem Jahr 2017 heißt es dazu:

In der Bildungseinrichtung werden 3 Jahrgangsstufen (6 bis 9, 10 bis 12 und 13 bis 16jährige Kinder) von 3 Lehrkräften in je einer jahrgangsübergreifenden Klasse unterrichtet. Jedes Kind hat eine Doppelstunde Unterricht am Vormittag und einmal pro Woche eine Doppelstunde am Nachmittag, wodurch sich die Möglichkeit für 12 Schulstunden à 45 min Unterricht pro Woche für jedes Kind ergeben. Schwierigkeiten entstehen aufgrund der heterogenen Klassen und unterschiedlichen schulischen Leistungen der Kinder. Die Kinder, die vorher schon in einer Schule in Deutschland waren, können meistens Deutsch sprechen und helfen mit ihren Zweit- oder Drittsprachen den nicht Deutsch sprechenden Kindern, den Unterricht zu verstehen. Von den 3 freiwillig in der ARE II arbeitenden Lehrkräften werden laut Schulamt Unterrichtsinhalte aus den Fächern Mathematik, Englisch, Biologie, Sport und Kunst vermittelt, wobei das Curriculum von den 3 Lehrkräften vor Ort selbständig zusammengestellt wird. Diese Unterrichtsinhalte sollen den Kindern in ihrem Heimatland weiter helfen. Deutschun-

⁹⁶ Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 41; vgl., auch zur schulrechtlichen Praxis in den Ländern, Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 11-18.

⁹⁷ Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 41; vgl. auch Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 16 f.

⁹⁸ So beziehen sich Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 16 vor allem auf Auskünfte aus einzelnen Landesaufnahmeeinrichtungen bzw. von Behördenmitarbeitern.

⁹⁹ Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 16.

terricht hat nach den Angaben des Schulamts keine Priorität, weil die Kinder wieder in ihre Heimatländer zurückgehen werden. [...]

Die befragten Kinder sehen den Unterricht eher als niedrigschwelliges Spiel- und Beschäftigungsangebot und berichten vor allem von Malen, Singen und Spielen. Der Bildungserfolg wird vom Schulamt nicht gemessen.¹⁰⁰

Dass diese Form der „Ersatzbeschulung“ in zeitlich-fachlichem Umfang und im Niveau nicht mit einem Regelschulunterricht vergleichbar ist, erscheint offenkundig und wurde auch vom zuständigen Schulamt nicht behauptet.¹⁰¹ Das Verwaltungsgericht München hat in einem Beschluss vom Januar 2018 festgestellt, dass sich „der Unterricht in der Übergangsklasse des BayTMI [102] erheblich von dem in der Regelklasse unterscheidet“.¹⁰³

Die Bayerische Staatsregierung hat indessen mitgeteilt, dass seit dem Schuljahr 2018/19 alle Kinder- und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren zunächst in Außenklassen „unterrichtet werden, die sich hinsichtlich der Rahmenbedingungen wie Stundentafel oder Lehrplan nicht von Deutschklassen“ unterscheiden würden, die „direkt an der jeweiligen Schule eingerichtet sind“.¹⁰⁴ Ob damit nunmehr ein von Umfang und Qualität mit dem Regelschulbesuch vergleichbarer Unterricht in den Aufnahmeeinrichtungen des Freistaates effektiv sichergestellt ist, kann hier aufgrund mangelnder Informationen nicht festgestellt werden. Die bisher vorliegenden empirischen Studien und gerichtlichen Feststellungen besagen jedenfalls das Gegenteil.

(2) Situation in Sächsischen Aufnahmeeinrichtungen

Ähnlich ist das „Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen“ einzuordnen.¹⁰⁵ Das speziell für schulpflichtige Minderjährige in Aufnahmeeinrichtungen entwickelte „Curriculum“ besteht lediglich aus den drei Modulen: „Grundlagen der Mathematik“, „Englisch“, „Bewegung und Kunst“, die in eine „Grundstufe“ und eine „Aufbaustufe“ eingeteilt sind.¹⁰⁶ Das „Lernangebot“ findet in den Aufnahmeeinrichtungen jahrgangsübergreifend in drei Altersstufen (6 bis 10 Jahre, 11 bis 15 Jahre und 16 bis 18 Jahre) statt.¹⁰⁷ Sowohl von der Zusammensetzung der Lerngruppen als auch der vermittelten Unterrichtsinhalte und den angewendeten didaktisch-pädagogischen Konzepten ist dieses Bildungsangebot, auch wenn es den Kindern und Jugendlichen in der „Ausnahmesituation“¹⁰⁸ der Erstaufnahmeeinrichtung eine sinnvolle Beschäftigung bieten mag, mit dem Fächerkanon einer Regelschule unzweifelhaft nicht vergleichbar.¹⁰⁹

c. Zwischenergebnis

¹⁰⁰ Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, S. 22 f.

¹⁰¹ Ebd., S. 23.

¹⁰² Erstaufnahmezentrum Manching/Ingolstadt.

¹⁰³ VG München, Beschluss vom 8.1.2018 - M 3 17.4801, juris Rn. 32.

¹⁰⁴ E-Mail des Referats IV.10 der Stabsstelle Flüchtlingsintegration im Bildungsbereich, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, vom 27.09.2019 vom an den Verfasser.

¹⁰⁵ SMK, Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen, 2017.

¹⁰⁶ Ebd., S. 5 ff.

¹⁰⁷ Ebd., S. 4.

¹⁰⁸ Ebd., S. 3.

¹⁰⁹ Ausführlich Wächter & Kollegen, Stellungnahme, 2018, S. 5-9.

Insgesamt muss daher festgestellt werden, dass eine adäquate Beschulung von schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen entsprechend dem Niveau eines regulären Schulbesuchs in den Aufnahmeeinrichtungen in vielen Fällen nicht sichergestellt ist. Die bisher vorliegenden Einzelstudien und -berichte über „Ersatzschulangebote“ in den Aufnahmeeinrichtungen einzelner Bundesländer wie Sachsen und Bayern zeigen, dass diese häufig nicht über teilweise eher basale allgemeine Bildungsangebote hinausgehen, die weder vom Umfang noch von der Qualität dem Unterricht für zugewanderte Kinder an einer Regelschule nahekommen.

5. Die Verlängerung der Wohnsitzverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1, 1a und 1b AsylG neuer Fassung

a. Verlängerung der (Höchst-)Aufenthaltsdauer in § 47 AsylG

Nach der bisher geltenden Regelung des § 47 Abs. 1 AsylG waren Asylsuchende grundsätzlich verpflichtet, „bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten“ in einer Aufnahmeeinrichtung i.S.d. § 44 AsylG zu wohnen. Die Höchstfrist von sechs Monaten galt seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 20. Oktober 2015; vorher betrug sie lediglich drei Monate.¹¹⁰ Im Zuge des beschriebenen Ausbaus der Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. §§ 44 ff. AsylG zu Aufnahme- und Rückführungszentren, aus denen Asylbewerber mit schlechter Bleibeperspektive¹¹¹ möglichst unmittelbar, d.h. ohne Verteilung auf die Kommunen, zurückgeführt werden sollen,¹¹² wurden 2015 und 2017 verschiedene Vorschriften zur Verlängerung der Höchstverweildauer eingeführt.¹¹³ So wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz in § 47 AsylG der Absatz 1a aufgenommen. Durch diese Vorschrift wurde für Personen aus sicheren Herkunftstaaten gem. § 29a AsylG die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen auf unbefristete Zeit bis zur Entscheidung über den Asylantrag bzw., im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder unzulässig, bis zur Ausreise oder Abschiebung ausgedehnt.¹¹⁴ Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 wurde darüber hinaus mit § 47 Abs. 1b AsylG eine Ermächtigung der Bundesländer zur Verlängerung der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen auf bis zu 24 Monate geschaffen, wenn der Asylantrag noch nicht entschieden bzw. als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgewiesen wurde.¹¹⁵

b. Neuregelung durch das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“

¹¹⁰ Vgl. Neundorf, NJW 2016, S. 5 (6); zur Asylrechtsreform im Oktober 2015 siehe Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, S. 26-30.

¹¹¹ Zur Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen „guter“ und „schlechter Bleibeperspektive“ und dem dahinter stehenden, teilweise widersprüchlichen integrationspolitischen Konzept siehe Eichenhofer, Die rechtliche Gestaltung der Integration, S. 140 f.

¹¹² Siehe oben unter I.1 und II.2.

¹¹³ Zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und zum „Asylpaket II“ siehe Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, S. 26 ff.; Thym, NVwZ 2016, S. 409 ff.

¹¹⁴ Vgl. Neundorf, NJW 2016, S. 5 (7), die bereits auf die Problematik der angemessenen Beschulung von minderjährigen Asylbewerbern, die in Aufnahmeeinrichtungen wohnen müssen, hinweist.

¹¹⁵ Zu der Neuregelung ausführlich Neundorf ZAR 2018, S. 437 ff.

Den (vorerst) letzten und weitreichendsten Schritt in dieser Kaskade der Verlängerung von Höchstfristen ist der Gesetzgeber nunmehr mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“) gegangen.¹¹⁶ Nach dem neugefassten § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG sind asylsuchende Ausländer jetzt generell verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag „und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monaten“ in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.¹¹⁷ Darüber hinaus statuiert § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG n.F. eine grundsätzlich unbefristete Wohnverpflichtung für Personen, die etwa Mitwirkungspflichten im Asylverfahren verletzt oder über ihre Identität getäuscht haben.

Ausgenommen sind von der verlängerten Wohnverpflichtung nach § 47 Abs. 1 S. 1, 4 und Abs. 1a S. 2 AsylG jedoch nach der Neuregelung ausdrücklich „minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigten sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister“; für sie gilt die Wohnverpflichtung zukünftig „längstens [...] bis zu sechs Monaten“.

Tabelle 1: Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG n.F.

§ 47 AsylG	Personenkreis	Höchstdauer	Minderjährige und Familienangehörige
Abs. 1 S. 1	alle asylsuchenden Ausländer	bis zur Entscheidung über Asylantrag oder bei Ablehnung bis zur Ausreise/Abschiebung, längstens 18 Monate	höchstens 6 Monate
Abs. 1 S. 2	Asylbewerber, die Mitwirkungspflichten verletzt oder über Identität getäuscht haben	grds. unbefristet bis zur Entscheidung über Asylantrag oder bei Ablehnung bis zur Ausreise/Abschiebung	höchstens 6 Monate
Abs. 1a	Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG)	grds. unbefristet bis zur Entscheidung über Asylantrag oder bei Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise/Abschiebung	höchstens 6 Monate
Abs. 1b i.V.m. Landesrecht	alle asylsuchenden Ausländer	grds. bis zur Entscheidung über Asylantrag oder bei Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise/ Abschiebung, längstens 24 Monate	keine ausdrückliche Ausnahmeregelung, die Höchstfrist von 6 Monaten muss aber entsprechend gelten ¹¹⁸

¹¹⁶ Dazu oben unter I.1.

¹¹⁷ Der Gesetzgeber begründet die Maßnahmen ausdrücklich damit, dass sich das zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zur Verfügung stehende „rechtliche Instrumentarium“ als noch nicht „effektiv genug“ erwiesen habe. Bei „nicht beliebig steuerbaren personellen Ressourcen“ müsse die Handhabbarkeit „optimiert“ werden; BT-Drs. 19/10706, S. 1.

¹¹⁸ Siehe im Folgenden unter II.6.c.

6. Begrenzung der Wohnverpflichtung für Minderjährige und ihre Familiengehörigen

a. Wohnsitzverpflichtung für begleitete Kinder und Jugendliche nach § 47 Abs. 1 AsylG neuer Fassung

Die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1 AsylG erfasst auch minderjährige Geflüchtete, wenn sie mit einem asylsuchenden Elternteil zusammenleben. Hingegen gilt für sogenannte „unbegleitete“ Kinder und Jugendliche, d.h. solche, die ohne ein sorgeberechtigtes Familienmitglied eingereist sind (§ 42 Abs. 1 S. 2 SGB VIII) oder mit diesem nach der Einreise zusammengeführt wurden, ein besonderes Rechtsregime.¹¹⁹ Entsprechend dem sogenannten „Primat der Jugendhilfe“ werden unbegleitete Minderjährige vom nächstgelegenen Jugendamt nach § 42 Abs. S. 1 Nr. 3, § 42a SGB VIII vorläufig in Obhut genommen und gem. §§ 42b ff. SGB VIII auf die Kommunen in den Bundesländern verteilt.¹²⁰

b. Neue Sechsmonatsfrist als Schutznorm für Minderjährige und ihre Familienangehörigen

Nachdem der Bundesgesetzgeber durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015 die Höchstdauer der Wohnverpflichtung nach § 47 Abs. 1 AsylG von drei auf sechs Monate angehoben und für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten in § 47 Abs. 1a AsylG sogar eine unbefristete Aufenthaltsdauer eingeführt sowie durch das Asylpaket II § 47 Abs. 1b AsylG eine Ermächtigung der Länder zur Ausdehnung der Wohnverpflichtung auf bis zu 24 Monate geschaffen hatte,¹²¹ wurde von Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden sowie Menschenrechtsexperten aus kinderrechtlicher Sicht Kritik geübt. Da die Aufnahmeeinrichtungen – wie gesehen¹²² – größtenteils für einen längeren Aufenthalt keine kindgerechten Lebensbedingungen bieten und außerdem der Zugang zum Regelschulsystem in der Regel unzureichend gewährleistet ist, wurde geltend gemacht, dass die Erweiterung des Höchstaufenthalts für diese schutzbedürftige Gruppe aus europa- und menschenrechtlicher Sicht nicht akzeptabel sei.¹²³

Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 hat der Bundesgesetzgeber auf diese Kritik reagiert. Es wurde nunmehr neben der generellen Verlängerung der Wohnpflicht auf bis zu 18 Monate in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG eine Ausnahmeregel zugunsten von „minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern“ eingeführt, wonach die

¹¹⁹ Siehe zur Neuregelung des Verfahrens durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 18.10.2015 (BGBl. I 2016, S. 1802) Neundorff, ZAR 2016, S. 201 ff.; eine erste Evaluation der Umsetzung des Umverteilungsgesetzes wurde erstellt vom BumF, Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 2016.

¹²⁰ Vgl. Trenczek, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 42 a Rn. 2 ff. m.w.N.

¹²¹ Siehe oben unter II.5.

¹²² Siehe oben unter II.3-4.

¹²³ Siehe u.a. Diakonie Deutschland, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, S. 5; BumF, Stellungnahme Gesetzgebungsverfahren, 2017, S. 2 ff.; UNCHR, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, S. 2; UNICEF, Stellungnahme UNICEF, 2017, S. 2 f.; Der Paritätische, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, S. 7.

Wohnverpflichtung für diese Personengruppe auf „längstens bis zu sechs Monaten“ begrenzt ist. Ebenso werden die unbefristeten Wohnverpflichtungen für Asylsuchende, die gegen Mitwirkungspflichten verstoßen haben, in § 47 Abs. 1 S. 2 AsylG und für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten in § 47 Abs. 1a AsylG für auf diese Personengruppe unanwendbar erklärt, § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, § 47 Abs. 1a S. 2 AsylG n.F., sodass es auch in diesen Fällen bei der Höchstfrist von sechs Monaten bleibt.

Der Gesetzgeber hat mit der genannten Regelung der besonderen Schutzbedürftigkeit von begleiteten Minderjährigen Rechnung getragen (vgl. Art. 23 Aufnahme-RL) und betrachtet einen Verbleib von Kinder und Jugendlichen in einer Aufnahmeeinrichtung i.S.d. § 44 AsylG über ein halbes Jahr hinaus für nicht (mehr) hinnehmbar. Diese Höchstfrist gilt auch, wenn das minderjährige ledige Kind eines Ausländers nach der Stellung des Asylgesuchs in das Bundesgebiet einreist oder hier geboren wird (vgl. § 14a Abs. 2 AsylG).

c. Anwendung der Ausnahmeregelung auf die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG?

Der Bundesgesetzgeber hat mit den genannten Regelungen ebenfalls deutlich gemacht, dass die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie ihre sorgeberechtigten Eltern und Geschwister generell, d.h. auch in Fällen einer „schlechten“ Bleibeperspektive oder mangelnder Mitwirkung im Asylverfahren, auf höchstens sechs Monate begrenzt bleiben soll. Damit wird der Schutznormcharakter der Vorschrift zugunsten der Minderjährigen deutlich. Allerdings wurde diese Regelung nicht ausdrücklich auf die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG übertragen, wonach die Länder „abweichend von Absatz 1“ landesrechtlich eine Wohnverpflichtung von bis zu 24 Monaten vorsehen können, wenn über den Asylantrag noch nicht abschließend entschieden oder dieser für offensichtlich unbegründet oder unzulässig erklärt wurde.

Bei einer streng auf den Wortlaut bezogenen Auslegung des § 47 Abs. 1b AsylG müsste man die Ermächtigungsvorschrift nunmehr so verstehen, dass die Länder nicht allein dazu ermächtigt werden, die neue 18-Monatsfrist des Abs. 1 auf 24 Monate auszudehnen, sondern auch von der Höchstfrist der Wohnverpflichtung von sechs Monaten für Kinder und Jugendliche abweichen dürfen. Dies würde aber nicht nur dem besonderen Schutzzweck der Ausnahmeregelung zuwiderlaufen. Es ergäben sich auch wertungsmäßig unüberbrückbare Widersprüche in der Systematik des § 47 Abs. 1 bis 1b AsylG. Denn die Abweichungsmöglichkeit der Länder in Absatz 1b bezieht sich nicht auf die Regelung in Absatz 1a. So bliebe es bei Kinder und Jugendlichen und deren Familien, die aus einem sicheren Herkunftsstaat des § 29a AsylG eingereist sind, bei der sechsmonatigen Höchstfrist nach § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG, während für alle anderen die Aufenthaltsdauer durch Landesgesetz auf bis zu 24 Monate erhöht werden könnte. Dies kann nicht gewollt sein.

Durch die Änderungen in § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, § 47 Abs. 1a S. 2 AsylG n.F wird hinreichend deutlich, dass der Bundesgesetzgeber die Höchstfrist der Wohnverpflichtung für Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen *ausnahmslos*, d.h. auch für den Fall einer „schlechten“ Bleibeperspektive oder der Verletzung von Mitwirkungspflichten, aus humanitä-

ren Gründen auf höchstens sechs Monate beschränken wollte. Eine andere Interpretation wäre auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, der für eine Ungleichbehandlung von Personengruppen gewichtige Gründe verlangt, kaum vereinbar.¹²⁴

Vor diesem Hintergrund muss der Passus „abweichend von Absatz 1“ in § 47 Abs. 1b AsylG nach der Neufassung des Abs. 1 im Wege der teleologischen Reduktion¹²⁵ dahingehend ausgelegt werden, dass sich die Abweichungsermächtigung nur auf die regelmäßige Höchstfrist von 18 Monaten bezieht, nicht aber auf die spezielle Schutzregelung zugunsten von „minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern“. Die Bundesländer dürfen daher für diesen Personenkreis landesrechtlich zukünftig keine Verlängerung der Wohnsitzverpflichtung über sechs Monate hinaus (mehr) vorsehen.

7. Regelungen der Bundesländer auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG

Bislang haben lediglich die Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen von der Ermächtigung in § 47 Abs. 1b AsylG zur Schaffung landesrechtlicher Vorschriften Gebrauch gemacht.

a. Sachsen

Sachsen hat im Dezember 2018 in seinem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG)¹²⁶ eine Regelung geschaffen, die das Landesinnenministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Ausländern aus einzelnen Herkunftsländern, bei denen die bundesweite Schutzquote unter 20 Prozent liegt, sowie für solche Asylbewerber, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde, eine Wohnsitzverpflichtung von bis zu 24 Monaten vorzusehen (§ 12 Abs. 3 S. 1 FlüAG). Von einer solchen Verpflichtung sind aber gem. § 12 Abs. 3 S. 1 FlüAG „Minderjährige mit ihren Eltern“ von vornherein auszunehmen.¹²⁷ Bisher wurde keine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

b. Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat im Februar 2019 sein Aufnahmegesetz (AufnG) um einen § 1a ergänzt, der eine Wohnverpflichtung von bis zu 18 Monaten vorsieht.¹²⁸ Allerdings werden von dieser

¹²⁴ Ausführlich im Folgenden unter III.4.

¹²⁵ Vgl. Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995, S. 210: „Als eine ‚verdeckte‘ Lücke haben wir den Fall bezeichnet, daß eine gesetzliche Regelung entgegen ihrem Wortsinn, aber gemäß der immanenten Teleologie des Gesetzes einer Einschränkung bedarf, die im Gesetzestext nicht enthalten ist. Die Ausfüllung einer solchen Lücke geschieht durch die Hinzufügung der sinngemäß geforderten Einschränkung. Weil hiermit die im Gesetz enthaltene, nach ihrem insoweit eindeutigen Wortsinn zu weit gefaßte Regel auf den ihr nach dem Regelungszweck oder Sinnzusammenhang des Gesetzes zukommenden Anwendungsbereich zurückgeführt, reduziert wird, sprechen wir von einer ‚teleologischen Reduktion‘“; ausführlich auch Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 614-622.

¹²⁶ Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 15. Juni 2007 (SächsGVBl. S. 190), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782).

¹²⁷ Entsprechend der Neuregelung in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG wird diese Ausnahme auch für ihre volljährigen, ledigen Geschwister zu gelten haben.

¹²⁸ Aufnahmegesetz (AufnG) vom 21. Januar 1998 in der Fassung vom 14. Februar 2019 (GVBl. LSA S. 33).

erweiterten Verpflichtung nach § 1a Abs. 2 AufnG Familien mit minderjährigen Kindern, allein reisende Frauen und andere schutzbedürftige Personen wie u.a. Opfer von Gewalt und LGBTI-Personen ausgenommen. Mit der Neufassung des § 47 Abs. 1 AsylG stellt sich nunmehr die Frage der weiteren Anwendbarkeit dieser Vorschrift.¹²⁹ In Bezug auf die Vereinbarkeit mit den neuen bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Minderjährigen ergeben sich dagegen keine Bedenken.

c. Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat im Dezember 2018 ein Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG (AG AsylG) erlassen, das die Möglichkeit der Fristverlängerung auf 24 Monate wortgetreu ausschöpft.¹³⁰ Nach § 1 S. 2 AG AsylG sind allerdings „Personensorge- und Erziehungsbeauftragte mit minderjährigen Kindern und Jugendlichen, deren Antrag nach sechs Monaten noch nicht beschieden wurde“, von der verlängerten Wohnverpflichtung ausgenommen. Insofern die Ausnahmenvorschrift Kinder und Jugendliche, deren Antrag innerhalb von sechs Monaten beschieden wurde, auch über diesen Zeitraum hinaus der verlängerten Wohnsitzverpflichtung unterwirft, steht sie nach der seit dem 16. August 2019 geltenden Regelung nicht mehr in Einklang. Bundesrechtlich ist, wie dargelegt, die Höchstgrenze der Wohnverpflichtung von sechs Monaten für Minderjährige, ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern nach § 47 Abs. 1 S. 1, S. 3 AsylG unabhängig vom Stand des Asylverfahrens zwingend festgelegt.¹³¹ Daher muss auch die Regelung in NRW in diesem Sinne verstanden werden. Der Passus „deren Antrag nach sechs Monaten noch nicht beschieden wurde“ in § 1 S. 1 AG AsylG ist folglich unanwendbar.

d. Bayern

Nach der Umsetzungsregelung zu § 47 Abs. 1b AsylG in Art. 2 Abs. 2 S. 1 Bayerische Aufnahmegezet (AufnG)¹³² sind Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, dazu verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF und im Falle der Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise oder Rückführung, längstens jedoch für 24 Monate, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Eine Begrenzung dieser Verpflichtung für Minderjährige und deren Familienangehörige ist nicht vorgesehen. Dies verstößt nach der Änderung durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht nunmehr gegen die Schutzvorschrift des § 47 Abs. 1 S. 1, 2.HS, S. 3 AsylG, welche den Höchstaufenthalt für Minderjährige und ihre sorgeberechtigten Eltern sowie ihre Geschwister auf sechs Monate begrenzt.¹³³ Insofern Art. 2 Abs. 2 S. 1 AufnG damit nicht im Einklang mit Bundesrecht steht,

¹²⁹ § 47 Abs. 1b AsylG ermächtigt die Länder nach seinem ursprünglichen Zweck eigentlich dazu, eine Verlängerung der Wohnverpflichtung nach § 47 Abs. 1 AsylG vorzusehen, vgl. Neundorf, ZAR 2018, S. 437.

¹³⁰ Ausführungsgesetz zu § 47 Absatz 1b des Asylgesetzes (AG AsylG) vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 780).

¹³¹ Siehe oben unter II.6.c.

¹³² Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegezet – AufnG) vom 24. Mai 2002 (GVBl. S. 192, BayRS 26-5-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 275 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98).

¹³³ Siehe oben unter II.6.c.

darf er gem. Art. 31 GG zulasten von minderjährigen Ausländern, ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährige, ledigen Geschwistern nicht (mehr) angewendet werden.¹³⁴ Diese Rechtsauslegung wurde mittlerweile durch ein internes Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration an die Bezirksregierungen ausdrücklich bestätigt.¹³⁵

e. Verbleibender Anwendungsbereich des § 47 Abs. 1b AsylG

Nachdem mit Wirkung zum 21. August 2019 die Wohnverpflichtung in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG generell bis längstens 18 Monate ausgedehnt werden kann, verbleibt für die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG nur noch ein recht geringer Anwendungsbereich. Die Bundesländer können durch landesrechtliche Regelungen (weitere) sechs Monate über die neue Höchstfrist des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG hinausgehen. Allerdings betrifft dies nur Fälle, in denen über den Asylantrag innerhalb der 18 Monate noch nicht entschieden bzw. dieser als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde. Dass innerhalb von anderthalb Jahren noch keine Entscheidung des BMAF ergangen ist, kommt, soweit keine generelle Überlastung des Bundesamtes besteht, nur in einzelnen, sehr komplexen Fällen vor.¹³⁶ Im Übrigen dürfte bei einer erfolgten Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder unzulässig eine Zeitspanne von mehr als 18 Monaten auch nach § 49 Abs. 1 AsylG n.F. als nicht mehr als „angemessen“ zu betrachten sein, sodass die Wohnverpflichtung regelmäßig nach dieser Vorschrift endet.¹³⁷ Im Ergebnis ist der praktische Anwendungsbereich des § 47 Abs. 1b AsylG nach der Festsetzung der Regelhöchstfrist auf 18 Monate in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG damit auf eine sehr kleine Fallzahl beschränkt. Es ist fraglich, inwiefern die Bundesländer in Zukunft davon Gebrauch machen werden.

8. Landesinterne Verteilung nach §§ 50 ff. AsylG

Wie dargelegt endet die Wohnverpflichtung von minderjährigen Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern in Aufnahmeeinrichtungen zwingend gem. § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F. nach sechs Monaten. Dies gilt auch für landesrechtliche Regelungen auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG.¹³⁸ Nach Beendigung der Wohnverpflichtung sind asylsu-

¹³⁴ Zur Rspr. und den Gegenstimmen, die von einem bloßen Anwendungsvorrang ausgehen, siehe Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 31 Rn. 5.

¹³⁵ Dort heißt es: „Minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister sind verpflichtet bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder –anordnung, längstens jedoch sechs Monate in der Aufnahmeeinrichtung zu verbleiben, wenn der Asylantrag (einfach) unbegründet abgelehnt wurde (§ 47 Abs. 1 S. 1 HS. 2, S. 4 AsylG). Das gilt auch für Familien mit minderjährigen Kindern aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 47 Abs. 1a S. 2 AsylG). Die bayerische Regelung des Art. 2 Abs. 2 AufnG wird hier durch Bundesrecht verdrängt, sodass für diese Familien keine 24-monatige Verweildauer gilt“; Seite 3 Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration vom 02.09.2019 „§§ 30a, 47 AsylG; Art. 2 AufnG; Verweildauer in ANKER-Einrichtungen und Unterkunfts-Dependancen“, Az.: G-5-6745-1-500.

¹³⁶ Die durchschnittliche Bearbeitungszeit bis zur ersten behördlichen Entscheidung im Asylverfahren betrug im Jahr 2018 etwas über 6 Monate, wobei die Verfahrensdauer nach Herkunftsstaat zwischen einem Monat und über 13 Monaten schwankt, siehe BT-Drs. 19/7552, S. 3-5.

¹³⁷ Dazu Neundorff, ZAR 2018, S. 437 (439 f.).

¹³⁸ Siehe oben unter

chende Ausländer gem. § 50 Abs. 1 AsylG „aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen und innerhalb des Landes zu verteilen“. Eine Verteilung hat gem. § 50 Abs. 1 S. 1 AsylG zwingend zu erfolgen, wenn das BMAF der zuständigen Ausländerbehörde mitteilt, dass ein Schutzstatus nach §§ 2, 3 oder 4 AsylG zuerkannt wurde oder ein Duldungsgrund nach § 60 Abs. 5, 7 AufenthG vorliegt bzw. das Verwaltungsgericht in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung angeordnet hat.¹³⁹

a. Verteilungsanspruch nach Ablauf der Wohnverpflichtung

In allen übrigen Fällen, in denen keine Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen mehr besteht, *kann* gem. § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG eine Verteilung erfolgen; die Ausländerbehörde hat hier in jedem Fall nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.¹⁴⁰ Dabei geht die ganz herrschende Meinung in der Literatur davon aus, dass das Ermessen der Behörde bei Erreichen der Höchstfrist des § 47 Abs. 1 AsylG auf Null reduziert ist, d.h. eine unbedingte Verpflichtung besteht, und sich eine landesinterne Verteilung „nahtlos an die Unterbringung in der Aufnahmeeinrichtung anschließen“ muss.¹⁴¹

(1) Argumentation des VG Karlsruhe zu § 47 Abs. 1 AsylG bisherige Fassung

Demgegenüber hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Karlsruhe¹⁴² – und daran anschließend mit identischer Begründung eine Kammer des Verwaltungsgerichts Stuttgart¹⁴³ – die Auffassung vertreten, dass nach Ablauf der Höchstfrist des § 47 Abs. 1 AsylG kein Verteilungsanspruch der betroffenen Personen gegeben sei. Aus § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG folge kein Anspruch auf Umverteilung, da diese Vorschrift lediglich eine Wohnverpflichtung für einen bestimmten Zeitraum festlege. Der Asylbewerber sei nach Wegfall der Verpflichtung „frei, einen anderen Wohnsitz zu nehmen“. Hierzu bedürfe es aber „keiner Durchsetzung durch behördliche Verfügung“. ¹⁴⁴ Ein Anspruch auf Umverteilung ergebe sich auch nicht aus der Schutznormtheorie. Denn der (bisherigen) Sechsmonatsfrist des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG liege die Vorstellung zugrunde, „dass innerhalb dieses Zeitraums die Anhörung nach § 25 AsylG durchgeführt und jedenfalls bei offensichtlich unbegründeten Anträgen auch das Verwaltungsverfahren abgeschlossen werden soll“. Es sei hiernach nicht ersichtlich, dass § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG zumindest auch dem Schutz individueller Rechte im Sinne eines Umverteilungsrechts diene.¹⁴⁵

¹³⁹ Nach der neuen Regelung in § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG werden allerdings Fälle im Dublin-Verfahren, in denen der Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1,2 AsylG als unzulässig abgewiesen wurde, nunmehr ausgenommen.

¹⁴⁰ A.A. Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 50 Rn. 11: Der Behörde ist entgegen des Wortlauts von vornherein kein Ermessen eingeräumt.

¹⁴¹ Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 50 AsylG, Rn. 9; Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 2018, § 50 AsylG Rn. 8; weitergehend noch im Sinne einer von vornherein gebundenen Entscheidung Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, Lfg. 94 (Juni 2012), § 50 AsylVfG Rn. 18; Marx, AsylG Kommentar, 2017, § 50 Rn. 9 f.

¹⁴² VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019 – A 4 K 11190/18; anschließend an Beschluss vom 29. August 2017 – A 4 K 7956/17.

¹⁴³ VG Stuttgart, Beschluss vom 21. August 2018 – A 12 K 6061/18.

¹⁴⁴ VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019 – A 4 K 11190/18, S. 4.

¹⁴⁵ Ebd.

(2) Schutznormcharakter der neuen Sechsmonatsfrist in § 47 Abs. 1 AsylG

Zunächst fällt an den Entscheidungen auf, dass die eigentlich einschlägige Norm des § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG gar nicht gesehen wird. So geht die an sich zutreffende Feststellung, dass § 47 Abs. 1 AsylG als solches keine Umverteilungsregelung enthält, in die Irre, da der einschlägige § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG vom VG Karlsruhe gar nicht angewendet wird. Das weitere Argument, das Umverteilungsverfahren diene nicht (auch) dem Schutz der Asylbewerber, da diese nach Ablauf der Höchstfrist „frei“ seien, von sich aus einen anderen Wohnsitz zu nehmen, erscheint einigermaßen lebensfremd.

Allerdings kann die Auseinandersetzung mit den Argumenten des VG Karlsruhe für die Gruppe der minderjährigen Asylsuchenden sowie ihre Eltern und Geschwister dahinstehen. Denn es ist unzweifelhaft, dass die neu eingeführte Sechsmonatsfrist zugunsten dieser Personengruppe nach § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F. individualschützenden Charakter hat; es handelt sich nach Entstehungsgeschichte, Wortlaut und systematischem Zusammenhang um eine Schutznorm.¹⁴⁶ Nach der in Rechtsprechung und Literatur angewendeten „Schutznormtheorie“ vermitteln verwaltungsrechtliche Normen dann subjektive Rechte, wenn sie nicht ausschließlich der Durchsetzung von Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Schutz Einzelner zu dienen bestimmt sind. Das gilt für Normen, die das geschützte Recht sowie einen bestimmten und abgrenzbaren Kreis der hierdurch Berechtigten erkennen lassen.¹⁴⁷ Das ist bei der neuen Sechsmonatsfrist des § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG zugunsten von „minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern“ fraglos der Fall. Der Gesetzgeber hat klar zu erkennen gegeben, dass er einen Aufenthalt dieser schutzbedürftigen Personengruppe in Aufnahmeeinrichtungen über sechs Monate hinaus – unabhängig von der Bleibeperspektive und der möglichen Verletzung von Mitwirkungspflichten – für nicht gerechtfertigt betrachtet.¹⁴⁸ Damit korrespondiert zwingend ein Verteilungsanspruch nach § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG, ohne den der Schutzzweck regelmäßig leerlaufen würde.

b. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gem. § 53 AsylG

In den Flächenstaaten werden Asylbewerber nach Ende ihrer Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 50 AsylG auf kommunale Gebietskörperschaften verteilt, in Stadtstaaten direkt auf Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnungen.¹⁴⁹ Die Zuweisungsentscheidung erfolgt nach den in den jeweiligen Aufnahmegesetzen der Länder oder entsprechenden

¹⁴⁶ Vgl. oben unter II.6.

¹⁴⁷ BVerwG, NVwZ 2017, 481 (483); st. Rpsr.; vgl. auch Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2018, § 9 Rn. 3; Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2019, Rn. 1055; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, § 8 Rn. 8 f.

¹⁴⁸ Ausführlich oben unter II.6.

¹⁴⁹ Siehe zu den ein-, zwei oder dreistufigen Unterbringungssystemen der Länder Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S. 10 ff, 14 ff.

Rechtsverordnungen festgelegten Verteilungsregeln.¹⁵⁰ Es handelt sich um einen schriftlichen Verwaltungsakt, der nach § 50 Abs. 4 S. 2 AsylG keiner Begründung bedarf.

Nach § 53 Abs. 1 AsylG soll die kommunale Unterbringung in der Regel zunächst in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen. Das Bundesrecht grenzt die Gemeinschaftsunterkunft lediglich insoweit von der Aufnahmeeinrichtung i.S.d. § 44 AsylG ab, als deren Zweck die Erstaufnahme ist, legt aber im Übrigen keine genaueren Anforderungen für die Unterkünfte fest.¹⁵¹ Allerdings gibt es rechtlich als auch regelmäßig faktisch relevante Unterschiede zwischen Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften.

Wie gesehen gibt eine Reihe von Bundesländern für Gemeinschaftsunterkünfte entweder durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschriften konkrete Mindeststandards, etwa bezüglich der Lage oder der Mindestwohnfläche pro Bewohner*in, vor, die es für Aufnahmeeinrichtungen in dieser Form nicht gibt.¹⁵² Auch bezüglich der Gebäudeart, Wohnfläche und Anzahl der dort untergebrachten Personen unterscheiden sich Gemeinschaftsunterkünfte in der Regel erheblich von den zentralen Aufnahmeeinrichtungen.¹⁵³ Nicht zuletzt gilt in Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich das Geldleistungsprinzip gem. § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG vorrangig gegenüber Sachleistungen. Die Bewohner verfügen in den Unterkünften daher normalerweise über (Gemeinschafts-)Küchen bzw. andere Kochgelegenheiten, um sich ihre Mahlzeiten zuzubereiten.¹⁵⁴

Vor diesem Hintergrund erscheint es irreführend und auch mit der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵⁵ kaum vereinbar, wenn in Teilen der Literatur die Auffassung vertreten wird, dass die an Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte zu stellenden Anforderungen „weitgehend gleich“ seien.¹⁵⁶

c. Zuweisung des Schulplatzes nach Verteilung in die Kommune

¹⁵⁰ § 50 Abs. 2 AsylG enthält eine Verordnungsermächtigung der Länder für entsprechende Regelungen; zum föderalen System der Unterbringung siehe Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 50, Rn. 11 f.; siehe bspw. §§ 4 ff. der Bayerischen Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl) vom 16. August 2016 (GVBl. S. 258, BayRS 26-5-1-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 276 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98).

¹⁵¹ Vgl. Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 53, Rn.8; Bodenbender, in: in: GK-AsylG, 98. Lfg. (November 2013), § 53 AsylVfG Rn. 9ff.

¹⁵² Siehe oben unter II.3.a; vgl. Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S.37 ff.

¹⁵³ So wurde in der UNICEF-Befragung von Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 20-22 ermittelt, dass es sich bei fast 50 Prozent aller Gemeinschaftsunterkünfte um Wohngebäude handelt, während dies bei Aufnahmeeinrichtungen nur in 27,5 Prozent der Fälle angegeben wurde. In mehr als 2/3 der Fälle stehen den Bewohnern in Gemeinschaftsunterkünften jeweils mehr als 6 m² Wohnfläche zur Verfügung, während für mehr als die Hälfte der Aufnahmeeinrichtungen weniger als 6 m² pro Person angegeben wurden.

¹⁵⁴ Zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl. 2019 I S. 1290) siehe auch oben unter II.1, Fn. 22.

¹⁵⁵ Vgl. BVerfGE 132, 134 (164 ff.) – Asylbewerberleistungsgesetz: Eine pauschale Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus ist danach nicht mehr zulässig; das menschenwürdige Existenzminimum, bspw. beim Raumbedarf, darf für Asylbewerber nur dann geringer bemessen werden als bei anderen Grundsicherungsempfängern, wenn das wegen der Kürze des Aufenthaltes hinreichend gerechtfertigt ist. Da die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zeitlich allerdings nicht beschränkt ist, dürften hier andere Maßstäbe anzulegen sein als bei Aufnahmeeinrichtungen, wo die Wohnverpflichtung regelmäßig zeitlich beschränkt ist.

¹⁵⁶ So etwa Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 53, Rn.10.

Eine Beschulung in der Regelschule erfolgt im weit überwiegenden Teil effektiv erst nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen und Verteilung auf die Landkreise bzw. Kommunen.¹⁵⁷ In einigen Bundesländern ist dies, wie im Einzelnen zu zeigen sein wird, bereits in den schulgesetzlichen Regelungen so vorgesehen. Allerdings ist auch in den meisten anderen Bundesländern, unabhängig von der Gesetzeslage, von einer entsprechenden Praxis auszugehen.¹⁵⁸

Nach Zuteilung zu den Kommunen wird die Beschulung in Regelschulen meistens in angemessener Zeit umgesetzt. So ergab die oben genannte UNICEF-Studie, dass etwa 90 Prozent der befragten Mitarbeitenden angaben, dass schulpflichtige Kinder und Jugendliche in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften hauptsächlich Regelschulen besuchen. Der Schulbesuch erfolgt zu etwa 65 Prozent nach weniger als einem Monat und zu weiteren ca. 24 Prozent bis spätestens drei Monate nach Einzug in die Unterkunft.¹⁵⁹ Auch wenn es im Zuge der „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 nach Berichten häufiger auch zu längeren Wartezeiten gekommen ist,¹⁶⁰ kann nach den vorliegenden Erkenntnissen davon ausgegangen werden, dass die Zuweisung eines Schulplatzes in den meisten Fällen nach der landesinternen Verteilung und dem Umzug in die kommunalen Unterkünfte relativ zeitnah gewährleistet wird.¹⁶¹

d. Ausweisung von Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG als Gemeinschaftsunterkünfte gem. § 53 AsylG

Problematisch ist es, wenn einzelne Bundesländer, wie etwa Bayern, in ihren Aufnahmegeetzen bestimmen, dass auch Aufnahmeeinrichtungen als Gemeinschaftsunterkünfte betrieben werden können.¹⁶² Dies hat teilweise zu der Praxis geführt, Asylberechtigte bzw. Familien statt gem. § 50 AsylG auf die Landkreise und Kommunen lediglich innerhalb einer zentralen Aufnahmeeinrichtung umzuverteilen, die gleichzeitig als Gemeinschaftsunterkunft geführt wird, bzw. ausreisepflichtige Asylberechtigte in solche Einrichtungen zurückzuverlegen.¹⁶³ Eine solche Praxis mag schon in der Vergangenheit rechtlichen Bedenken begegnet sein;¹⁶⁴ mit der Einführung der Schutzvorschrift des § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F muss sie jedenfalls als nicht (mehr) zulässig angesehen werden. Da der Bundesgesetzgeber klar gemacht hat, dass die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen für minderjährige Kinder und ihre Familien aus Schutzgründen nach spätestens sechs Monaten

¹⁵⁷ Vgl. Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 14 f.

¹⁵⁸ Siehe dazu im Folgenden unter IV.2-3.

¹⁵⁹ Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 42.

¹⁶⁰ So etwa in Berlin, vgl. BSen-Drs. 17/18328, S. 1, in Bremen, vgl. DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 5, und in Sachsen, vgl. SMK-Drs. 6/4610, S. 3.

¹⁶¹ Vgl. auch Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, S. 18: „Eine zügige Zuweisung in einen Bezirk oder eine Kommune ist neben schulrechtlichen und administrativen Regelungen auch aus sozialen Gründen zentral für ein Ankommen der Kinder und Jugendlichen im Bildungssystem“.

¹⁶² So bestimmt Art. 2 Abs. 1 S. 2 AufnG: „Aufnahmeeinrichtungen können als Gemeinschaftsunterkünfte betrieben werden, soweit Unterbringungsplätze nicht für Zwecke des § 44 Abs. 1 des AsylG benötigt werden.“

¹⁶³ Siehe z.B. den Fall in VGH München, Beschluss vom 8. Januar 2018 – M 3 E 17.5029, S. 3 f.

¹⁶⁴ Vgl. Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 53 Rn.5.

enden soll, darf dies nicht durch eine Um-„Etikettierung“ solcher Aufnahmeeinrichtungen in Gemeinschaftsunterkünfte nach § 53 AsylG umgangen werden.

9. Entlassung und Verteilung wegen „anderer zwingender Gründe“ nach § 49 Abs. 2 AsylG

Nach § 49 Abs. 2 AsylG n.F. kann die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen „aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sowie aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung, oder aus anderen zwingenden Gründen beendet werden“. Die Entlassung aus „anderen zwingenden Gründen“ wurde in die Vorschrift eingefügt, um zu ermöglichen, in besonderen persönlichen Härtefällen die Wohnverpflichtung beenden zu können.¹⁶⁵ Solche Gründe können auf gesundheitlichen, familiären oder anderen persönlichen Umständen beruhen, deren Nichtberücksichtigung zu schwerwiegenden Nachteilen führen würde.¹⁶⁶ Richtigerweise wird man zwingende Gründe im Sinne der Vorschrift auch annehmen müssen, wenn ohne eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und Verteilung nach § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG individuelle Rechtsgüter oder höherrangige Rechte verletzt werden.

So hat das Integrationsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Erlass zur Steuerung des Asylsystems vom Juni 2018 bestimmt, dass „Familien oder allein sorgeberechtigte Elternteile mit minderjährigen Kindern, die sich nicht im beschleunigten Asylverfahren gem. § 30a AsylG befinden“, im vierten Aufenthaltsmonat in eine Kommune zuzuweisen sind, „sofern die Ausreise, die Abschiebung oder Überstellung im Dublin-Verfahren innerhalb der nächsten zwei Monate unwahrscheinlich ist“.¹⁶⁷

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Landesregierung mit dieser Verwaltungsvorschrift von der Ermessensbestimmung des § 49 Abs. 2 AsylG in genereller Weise Gebrauch gemacht haben dürfte, um den höherrangigen Rechten von Kindern und Jugendlichen nach der UN-Kinderrechtskonvention und der Aufnahme-RL Geltung zu verschaffen.¹⁶⁸ Zwar haben solche allgemeinen Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nur innerhalb der Verwaltung rechtsverbindliche Wirkung. Allerdings können sich die Betroffenen auf den Gleichbehandlungssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG berufen, da hier von einer (antizipierten) Verwaltungspraxis auszugehen ist.¹⁶⁹

Inwiefern höherrangige Normen eine solche Anwendung des § 49 Abs. 2 AsylG zwingend gebieten, wird mit Blick auf das Recht auf Bildung von minderjährigen Asylbewerbern in den folgenden Abschnitten genauer untersucht.

¹⁶⁵ Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 49 Rn. 7 unter Verweis auf die Begründung des Innenausschusses, BT-Drs. 12/2718, S. 28.

¹⁶⁶ Vgl. Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 49, Rn.9; ; Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 2018, § 49 AsylG Rn. 5.

¹⁶⁷ MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, S. 8.

¹⁶⁸ GGUA, Erlass „Steuerung des Asylsystems in NRW“ – Zusammenfassung und Bewertung, 2018, S. 4.

¹⁶⁹ Vgl. BVerwGE 100, 335 (339 f.); st. Rspr.; ausführlich Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, § 24 Rn. 26 ff.; Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 2017, § 24 Rn. 26 ff. m.w.N.

10. Zwischenergebnis

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 weit überwiegenden Zahl der Einrichtungen 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 Sechsmonatsfrist sind infolgedessen Familien mit minderjährigen Kinder aus den Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen und gem. § 50 AsylG landesintern zu verteilen.

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 Landkreise und 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 landesinterne 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, ergeben.

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

Das Recht auf Bildung ist als Menschenrecht in einer Reihe von internationalen Übereinkommen verankert und wird auf europäischer Ebene durch Art. 2 des 1. ZP EMRK sowie Art. 14 GRCh geschützt. Zudem sind besondere Rechte von geflüchteten Menschen auf Zugang zu Bildungseinrichtungen im jeweiligen Aufnahmestaat in der Genfer Flüchtlingskonvention und in EU-Richtlinien festgelegt. In diesem Gutachten kann keine umfassende Analyse der verschiedenen menschen-, europa- und verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen werden.¹⁷⁰ Es sollen vielmehr die rechtlichen Gewährleistungen mit Blick auf Beschulung von minderjährigen Asylsuchenden analysiert werden, um vor diesem Hintergrund die Anforderungen an die Beschulung in den Aufnahmeeinrichtungen und die Anwendung der einschlägigen landesrechtlichen Regelungen darzustellen.¹⁷¹ Darüber hinaus wird vor dem Hintergrund der höherrangigen Vorgaben zu beurteilen sein, wann und unter welchen Umständen schulpflichtige Kinder und Jugendliche mit ihren Familien aus den Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen, landesweit zu verteilen und dort zu beschulen sind.

1. Recht auf Bildung in internationalen Menschenrechtsübereinkommen

Das Recht auf Bildung gehört heute zum Kernbestand der international anerkannten Menschenrechte und ist Gegenstand verschiedener völkerrechtlicher Deklarationen und Abkommen auf universeller und regionaler Ebene.¹⁷² Auf universeller Ebene wurde es in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgenommen, die als Resolution der UN-Generalversammlung zwar völkerrechtlich nicht verbindlich ist, allerdings bis heute die Basis der *International Bill of Human Rights* als Grundgerüst des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt. Sie war auch für die Formulierung der rechtsverbindlichen Regelung des Art. 13 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) von 1966¹⁷³ maßgebend.¹⁷⁴

a. Individuelles Recht und objektive Staatenverpflichtung

In der internationalen Rechtsprechung wird die besondere Bedeutung von Bildung für die Persönlichkeitsentwicklung und die gesellschaftliche und politische Teilhabe von Menschen

¹⁷⁰ Eine systematische Darstellung entlang der verschiedenen Rechtsgrundlagen im Völker- und Europarecht findet sich bei Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 16 ff.; Vgl. mit Blick auf die Praxis auch 2016 Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 9 ff.; Younso, Bildung, 2016, S. 203 ff.

¹⁷¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Wrase, Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, 2018, S. 150 ff.

¹⁷² Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 16.

¹⁷³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

¹⁷⁴ Vgl. Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 89 ff.

hervorgehoben.¹⁷⁵ Bildung ist zudem eine materielle Voraussetzung für die effektive Ausübung von elementaren Freiheitsrechten (*core rights*) wie die Meinungs-, Versammlungs- oder Berufsfreiheit. Es setzt sich daher im internationalen Menschenrechtsdiskurs immer mehr die Einordnung als *empowerment right*¹⁷⁶ (frei übersetzt: Befähigungsrecht) durch, das sowohl abwehr-, teilhabe- sowie (zumindest teilweise) leistungsrechtliche Elemente enthält.¹⁷⁷ Bereits in dieser Einordnung wird auch der integrative Charakter des Rechts auf Bildung sichtbar: Bildung ist Grundbedingung für soziale Teilhabe und für die freie Persönlichkeitsentfaltung.¹⁷⁸

Das Recht auf Bildung ist als Menschenrecht, d.h. grundsätzlich unabhängig von staatsbürgerrechtlicher Zugehörigkeit und Aufenthaltsstatus, gewährleistet. Die Möglichkeiten, die junge Menschen mit Blick auf ihre späteren beruflichen Lebenswege, ihre politische Teilhabe und ihre sozialen Beziehungen haben werden, hängen entscheidend davon ab, inwiefern die Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten, insbesondere auch Sprachkompetenzen, sowie der Erwerb von anerkannten Abschlüssen und Qualifikationen gelingt. Das subjektive Recht des Einzelnen auf Bildung korrespondiert daher notwendig mit der objektiven Pflicht des Staates, ein funktionierendes Bildungssystem auf der Grundlage der Chancengleichheit (*on the basis of equal opportunity*)¹⁷⁹ vorzuhalten, das allgemein zugänglich und darauf ausgerichtet ist, jedem Mensch ein möglichst hohes Maß an Bildung zu vermitteln.¹⁸⁰

b. Gewährleistung in Artikel 13 Sozialpakt und Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention

Die zentrale Gewährleistung des Rechts auf Bildung auf universaler Ebene findet sich in Art. 13 IPwskR. Darüber hinaus enthält Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) von 1989¹⁸¹ eine Verbürgung, die dem Recht auf Bildung im IPwskR von Struktur und Inhalt weitgehend ähnelt. Allerdings ist Art. 13 IPwskR die weitergehende Gewährleistung, da der personale Anwendungsbereich der UN-KRK nach ihrem Art. 1 auf Menschen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr begrenzt ist und Art. 28 Abs. 1 UN-KRK zudem in einzelnen Gewährleistungen teilweise hinter den Standards des Art. 13 IPwskR zurückbleibt.¹⁸² Eine bedeu-

¹⁷⁵ Vgl. bereits die berühmte Formulierung des US Supreme Court in *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 493 (1954): „In these days, it is doubtful that any child may reasonably be expected to succeed in life if he is denied the opportunity of an education. Such an opportunity, where the state has undertaken to provide it, is a right which must be available to all on equal terms“; aus der jüngeren Rspr. des EGMR, Urteil v. 21. Juni 2011 – 5335/05 – *Ponomaryovi*, Rn. 57: “[...] the Court is mindful of the fact that with more and more countries now moving towards what has been described as a “knowledge-based” society, secondary education plays an ever-increasing role in successful personal development and in the social and professional integration of the individuals concerned. Indeed, in a modern society, having no more than basic knowledge and skills constitutes a barrier to successful personal and professional development.”

¹⁷⁶ Vgl. CESCR, General Comment Nr. 13, 1999, para 1.

¹⁷⁷ Vgl. Langenfeld, *Das Recht auf Bildung*, 2013, Rn. 13 ff. m.w.N.

¹⁷⁸ Vgl. Langenfeld, *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten*, 2001, S. 215 f.; Bitter, in: in: Karpenstein/Mayer, *EGMR Kommentar*, 2015, Art. 1 1. ZP Rn. 4.

¹⁷⁹ Art. 28 Abs. 1 UN-KRK; Art. 24 Abs. 1 UN-BRK.

¹⁸⁰ Zu den Bildungszielen nach Art. 13 IPwskR ausführlich Beiter, *The Protection of the Right to Education*, 2006, S. 426 ff.

¹⁸¹ Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

¹⁸² Dorsch, *Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*, 1992, S. 183 spricht von „Abschwächungen gegenüber Art. 13 IPwskR“; vgl. Beiter, *The Protection of the Right to Education*,

tende Fortentwicklung des Rechts auf Bildung auf internationaler Ebene zu einem Recht auf inklusive Bildung¹⁸³ enthält Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) von 2006,¹⁸⁴ der auch für Asylsuchende mit Behinderungen gilt und Diskriminierungen aufgrund von Behinderung verbietet bis hin zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (*reasonable accommodation*).¹⁸⁵

Zur Umschreibung des Gewährleistungsinhalts von Art. 13 IPwskR hat sich die Unterteilung in vier Dimensionen, das sogenannte 4-A-Schema, durchgesetzt, das heute regelmäßig vom UN-Sozialausschuss verwendet wird.¹⁸⁶ Die dem Einzelnen gewährte Bildung muss danach verfügbar (*available*), zugänglich (*accessible*), annehmbar (*acceptable*) und adaptierbar (*adaptable*) sein.¹⁸⁷ Die Verfügbarkeit (*availability*) von Bildung beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildungseinrichtungen mit einer nach dem jeweiligen Kontext angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁸ Das Erfordernis der Zugänglichkeit (*accessibility*) umfasst den tatsächlich physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen.¹⁸⁹

c. Inländergleichbehandlung und UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen

Als Menschenrecht ist der Zugang zu den Bildungseinrichtungen des jeweiligen Staates grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewähren, was bedeutet, dass Asylsuchende grundsätzlich dasselbe Recht auf Bildung haben wie Inländer und insoweit grundsätzlich gleich zu behandeln sind.¹⁹⁰ Dieses Recht auf Inländergleichbehandlung ist auch durch das UNESCO-Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen (ÜDU) von 1960¹⁹¹ verbindlich festgeschrieben.¹⁹² Nach Art. 3 lit. e ÜDU verpflichten sich die Ver-

2006, S. 117: „In certain respects [...] the standards postulated by article 28(1)(a) to (c) constitute a step backwards from those of the ICESCR“.

¹⁸³ Dazu Degener, KJ 2012, S. 405 ff.; Bielefeldt, Zum Innovationspotential der UN-BRK, 2009.

¹⁸⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419.

¹⁸⁵ Für die Umsetzung im innerstaatlichen Recht bedeutet dies, dass Schüler mit seelischen oder geistig-körperlichen Behinderungen auch dann Anspruch auf Eingliederungshilfe (Schulassistenz, Integrationshilfe) nach § 35a SGB VIII bzw. § 54 Abs. 1 SGB XII zur Unterstützung des Schulbesuchs erhalten (müssen), wenn sie sich im Asylverfahren befinden bzw. in einer Aufnahmeeinrichtung leben; vgl. Wapler, RdJB 2016, S. 345 (355 f.).

¹⁸⁶ Das 4-A-Schema wurde von der früheren UN-Sonderberichterstatterin Katarina Tomaševski entwickelt und dann vom Sozialausschuss übernommen; siehe Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 476 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 36; Niendorf/Reitz, Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, 2016, S. 20 f.

¹⁸⁸ Dazu zählen qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lehrmittel; Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 36; ausführlich zur Berichts- und Fallpraxis des IPwskR-Sozialausschusses Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 478 ff.

¹⁸⁹ Vgl. Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 477, 487 ff.

¹⁹⁰ Vgl. Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 44 unter Verweis auf den Sozialausschuss CESCR, Concluding Observations 10/08/2000, para. 16, UN Doc. E/C.12/4/Add. 3; zur Frage der nicht dokumentierten Kinder siehe Hanschmann, RdJB 2010, S. 80 (92 f.).

¹⁹¹ Convention against Discrimination in Education, adopted by the General Conference of the UNESCO on 14 December 1960; BGBl. 1968 II, S. 387.

tragsstaaten, „ausländischen Staatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind, denselben Zugang zum Unterricht zu gewähren wie ihren eigenen Staatsangehörigen“. Dies bezieht sich nach Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens auf alle Ebenen und Arten der Bildung und ist nicht auf die allgemeinbildenden Schulen beschränkt; erfasst wird somit auch der Berufsschul- und Hochschulzugang.¹⁹³ Hingegen schreibt Art. 22 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1959¹⁹⁴ die Inländergleichbehandlung von Flüchtlingen erst nach deren Anerkennung und nur für den Unterricht in Volksschulen (Grundschulen) vor, während sie in Bezug auf die weiterführende Bildung lediglich das Recht auf Meistbegünstigung einräumt.¹⁹⁵ Das ÜDU enthält hier also weitergehende Vorgaben, die vorrangig anzuwenden sind.

Während der Zugang zu Bildungseinrichtungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherzustellen ist, sind entsprechende Differenzierungen in Bezug auf die Bedingungen und die Ausgestaltung der Bildung nicht von vornherein unzulässig; sie unterliegen aber einem Rechtfertigungserfordernis. Das ergibt sich aus Art. 13 IPwskR in Verbindung mit dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, der gem. Art. 2 Abs. 2 IPwskR für alle Konventionsrechte gilt und u.a. Diskriminierungen hinsichtlich der „nationalen Herkunft“ untersagt. Jedenfalls in Bezug auf direkte Diskriminierungen ist die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Norm mittlerweile anerkannt.¹⁹⁶ Werden z.B. der Bildungszugang an den Unterbringungsstatus oder innerhalb desselben Status an die „Bleibeperspektive“ von Geflüchteten aus bestimmten Ländern geknüpft, so sind entsprechende Differenzierungen rechtfertigungsbedürftig und insbesondere am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.¹⁹⁷

d. Anforderungen an gesonderter Beschulung, insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen

Von den in Art. 2 Abs. 2 IPwskR genannten Diskriminierungsmerkmalen sind in Bezug auf junge Geflüchtete auch die Merkmale „Rasse“¹⁹⁸ und Sprache von hoher Relevanz, insbesondere mit Blick auf faktische (indirekte) Diskriminierungen im Bildungsbereich, die auch das ÜDU verbietet.¹⁹⁹ So wird nach Art. 1 Abs. 1 lit. c ÜDU „insbesondere“ die Schaffung

¹⁹² Vgl. Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 5; Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 22 f.

¹⁹³ Einschränkung bei Asylsuchenden „für eine angemessene Zeit“ etwa Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 418. Eine solche Einschränkung findet indes im Wortlaut des Übereinkommens keine Stütze. Außerdem bleibt die Formulierung „a reasonable period to decide their status“ zu unbestimmt. Siehe auch die Bemerkungen des UN-Sozialausschusses, der sich über die Länge der Asylverfahren in Deutschland mit Blick auf die Paktrechte mehrfach „besorgt“ gezeigt hat; CESCR, Concluding Observations 4/12/1998, para. 17, UN Doc. E/C.12/1/Add. 29; Concluding Observations 10/8/200, para. 16, UN Doc. E/C.12/4/Add.3.

¹⁹⁴ Convention Relating to the Status of Refugees (CRSR), 28 July 1951, United Nations; BGBl. 1953 II, S. 559.

¹⁹⁵ Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 5 m.w.N.

¹⁹⁶ Vgl. CESCR, General Comment No. 10, 1998, para. 31; Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/CN.4/1987/17, Annex, para. 35-37; dazu Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 406 f.

¹⁹⁷ Vgl. Peters/König (2013), Rn. 180, die drauf hinweisen, dass die Praxis der UN-Ausschüsse – in Übereinstimmung mit dem EGMR – die „nationale Herkunft“ als „verdächtiges Differenzierungsmerkmal“ ansieht, das strengerer Rechtfertigungsanforderungen unterliegt.

¹⁹⁸ Zur Kritik am Begriff der „Rasse“ in der Gesetzgebung siehe Cremer, Policy Paper No. 10, 2009.

¹⁹⁹ Vgl. Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 24, 28 f., die das Verbot faktischer Diskriminierung im ÜDU allerdings lediglich als „Bemühungspflicht“ und daher als nicht unmittelbar anwendbar erachten.

oder Unterhaltung von separierenden Unterrichtssystemen oder -anstalten für bestimmte Personen oder Personengruppen als Diskriminierung angesehen, wenn sie den Zweck oder die Wirkung haben, die Gleichbehandlung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens aufzuheben oder zu beeinträchtigen.²⁰⁰ Besondere Sprachlern- oder Vorbereitungsklassen, in denen zugewanderte und asylsuchende Kinder und Jugendliche getrennt von anderen Schülern unterrichtet werden, stehen daher unter einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und müssen „schnellstmöglich durch die Pflicht zum Besuch des Regelunterrichts, ergänzt um begleitende Förderstunden“ ersetzt werden.²⁰¹ Das gilt besonders bei der Einrichtung von Außenklassen oder Bildungsangeboten in Aufnahmezentren, wo neben der Sonderung in Lerngruppen eine vollständige räumliche Segregation stattfindet.

In diesem Punkt ist zugleich die Dimension der Annehmbarkeit (*acceptability*) der Bildungsangebote nach Art. 13 IPwskR berührt. Diese bezieht sich auf die Unterrichtsinhalte und die Unterrichtsqualität, die hochwertig, relevant und kulturell angemessen, d.h. auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler abgestimmt sein müssen.²⁰² Der Sprachunterricht muss daher den Bedürfnissen der geflüchteten Kinder und Jugendlichen angepasst sein und sie effektiv auf die Teilnahme am Unterricht in den allgemeinbildenden bzw. beruflichen Schulen vorbereiten. Dieses Ziel kann jedenfalls dann nicht erreicht werden, wenn eine auf Dauer angelegte weitgehende Trennung der Kinder vom Unterricht an Regelschulen stattfindet und ihnen – wie dies bei der Ersatzbeschulung in den meisten Aufnahmeeinrichtungen der Fall ist –²⁰³ vom Umfang und von der Qualität her lediglich ein deutlich reduziertes Bildungsangebot zugänglich gemacht wird.

Dass die Bundesländer infolge eines starken Flüchtlingszuzugs zu einzelnen Zeiten wie im Jahr 2015 teilweise erhebliche schulorganisatorische und pädagogische Herausforderungen zu bewältigen haben, berechtigt zu zeitweiligen Modifikationen in Bezug auf die Aufnahmebedingungen und die Organisation des Schulzugangs, entbindet sie aber nicht von der Verpflichtung nach Art. 13 IPwskR, die Annehmbarkeit der Schulbildung zu gewährleisten. Denn diese muss fortlaufend den veränderten Bedingungen angepasst werden. Dies fordert der Grundsatz der Adaptierbarkeit (*adaptability*), dessen Inhalt der UN-Sozialausschuss wie folgt umschrieben hat:

[E]ducation has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings.²⁰⁴

²⁰⁰ In seiner bahnbrechenden Entscheidung *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954) hatte der US-amerikanische Supreme Court sechs Jahre vor Verabschiedung des ÜDU mit dem Grundsatz „separat but equal“ gebrochen und festgestellt: „Separate educational facilities are inherently unequal.“ Vgl. auch Art. 3 der UN-Rassendiskriminierungskonvention (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965; BGBl. 1969 II, S. 962), der die Vertragsstaaten verpflichtet, segregative Praktiken in ihrem Hoheitsgebiet „zu verhindern, zu verbieten oder auszumerzen“; dazu Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 5.

²⁰¹ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (335).

²⁰² CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6; dazu Niendorf/Reitz, Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, 2016, S. 24 ff.

²⁰³ Siehe oben unter II.4.b.

²⁰⁴ CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6.

e. Zwischenergebnis

Das Recht auf Bildung sichert als *empowerment right* 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 schnellstmöglich durch einen effektiven Zugang zum Regelunterricht, ggf. mit vorheriger Beschulung in einer Vorbereitungsklasse an der Regelschule bzw. begleitenden Förderstunden, abgelöst werden.

Der gesonderte Unterricht in Vorbereitungsklassen 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 den meisten Aufnahmeeinrichtungen 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 hinzuführen.

2. Europäische Menschenrechtskonvention

a. Rechtsverbindlichkeit und innerstaatliche Geltung

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat für den Menschenrechtsschutz in Europa hohe Bedeutung. Mit dem Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), dessen Entscheidungen für die betreffenden Mitgliedstaaten nach Art. 46 Abs. 1 EMRK verbindlich sind, gibt es eine europäische Rechtsprechungsinstanz, die eine kontinuierliche autoritative Rechtsprechung zu den Konventionsrechten sicherstellt. Die Rechte der EMRK werden nach allgemeiner Auffassung als unmittelbar anwendbar angesehen, weshalb sie durch das Ratifikationsgesetz von 1952²⁰⁵ auch innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes gelten und von den Gerichten anzuwenden sind.²⁰⁶ Zudem sind sie nach dem Bundes-

²⁰⁵ Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl. II S. 685.

²⁰⁶ BVerfGE 111, 307 (317) – Görgülü.

verfassungsgericht als „Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes“ heranzuziehen.²⁰⁷

b. Das Recht auf Bildung nach Artikel 2 des 1. Zusatzprotokolls

Das gilt auch für das 1. Zusatzprotokoll (ZP) zur EMRK,²⁰⁸ welches in Ergänzung zu den Konventionsrechten in Art. 2 das Recht auf Bildung garantiert.²⁰⁹ Das ist auch insoweit bemerkenswert, als die EMRK grundsätzlich nur die klassischen bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte enthält, während das Recht auf Bildung regelmäßig den sozialen Menschenrechten zugerechnet wird.²¹⁰ Insoweit ist aus Art. 2 S. 1 ZP nicht nur ein individuelles Recht auf Bildung abzuleiten, sondern auch eine institutionelle Garantie, die den Staat zur Vorhaltung einer entsprechenden Bildungsinfrastruktur verpflichtet,²¹¹ bei deren Ausgestaltung die Mitgliedstaaten jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum haben.²¹²

Das Recht des Einzelnen aus Art. 2 S. 1 ZP beschränkt sich weitgehend auf ein Abwehr- und Teilhaberecht auf Zugang zu denjenigen Bildungseinrichtungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhanden sind.²¹³ Erhebliche Bedeutung erlangt das Teilhaberecht aus Art. 2 S. 1 ZP allerdings in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK, der – ebenso wie Art. 13 IPwskR und Art. 1 ÜDU, die der EGMR bei seiner Konventionsauslegung in den Blick nimmt²¹⁴ – die Merkmale „Rasse“, Sprache sowie nationale und soziale Herkunft enthält. Als „verdächtige“ Differenzierungsgründe unterliegen direkte oder faktische Benachteiligungen aufgrund der „Rasse“ und „nationalen Herkunft“ regelmäßig strengen Rechtfertigungsanforderungen.²¹⁵

c. Rechtsprechung des EGMR zu segregierten Bildungseinrichtungen

In ihrer grundlegenden Entscheidung D.H. ./ Tschechische Republik hat die Große Kammer des EGMR eine indirekte (faktische) Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ für den Fall der

²⁰⁷ BVerfG, ebd.

²⁰⁸ BGBl. 1956 II, S. 1880 i.d.F. vom 17.5.2002, BGBl. 2002 II, S. 1072.

²⁰⁹ Vgl. Langenfeld (2007), S. 412 m.w.N. zur Entstehungsgeschichte.

²¹⁰ Entsprechend hat es lange Zeit in der Rechtsprechung des EGMR eine eher untergeordnete Rolle gespielt; seit der letzten Dekade beginnt sich das aber gerade mit Blick auf Diskriminierungsfragen zu ändern; vgl. nur EGMR Ur. v. 13.11.2007 (GK) – D.H. u.a. ./ Tschechische Republik; EGMR Ur. v. 5.6.2008 EGMR Ur. v. 13.12.2005 – 55762/00 und 55970/00 – Timishev; EGMR Urteil v. 16.3.2010 (GK) – 15766/03 – Oršuš u.a.; EGMR Ur. v. 21.6.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi; EGMR Ur. v. 29.1.2013 – 11146/11 – Hováth und Kiss.

²¹¹ Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 9; vgl. auch Bitter, in: in: Karpenstein/Mayer, EGMR Kommentar, 2015, Art. 1 1. ZP Rn. 10.

²¹² Vgl. Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, S. 912.

²¹³ Grdl. EGMR Ur. v. 23.7.1968 (P) – 1474/62 – Belgischer Sprachenfall, A 6, Rn. 4 f.; vgl. auch EGMR Ur. v. 21.7.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi, Rn. 53.

²¹⁴ Vgl. EGMR Ur. v. 19.10.2012 (GK) – 43370/04, 8252/05, 18454/06 – Catan u.a., Rn. 136: „In interpreting and applying this provision, account must also be taken of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between the Contracting Parties and the Convention should so far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part [...]. The provisions relating to the right to education set out in the Universal Declaration of Human Rights, the Convention against Discrimination in Education, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Convention on the Rights of the Child are therefore of relevance“.

²¹⁵ Ausführlich zur Rechtsprechung Altwicker (2010), S. 179 ff.

weit überproportionalen Beschulung von Roma-Kindern in Sonderschulen bejaht.²¹⁶ Entsprechendes wurde auch für „Vorbereitungsklassen“ in Griechenland angenommen.²¹⁷ Auch wenn in dieser Rechtsprechung die besondere Gefährdungslage für Sinti und Roma hervorgehoben wird, ist deutlich, dass segregierte bzw. (innerhalb derselben Bildungseinrichtungen in unterschiedliche Lerngruppen) separierte Formen der Beschulung die Vermutung einer (indirekten) Diskriminierung begründen können und insoweit einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen.²¹⁸ Das ist ebenso auf gesonderte Einrichtungen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften sowie Vorbereitungs- und Sprachlernklassen für Kinder von Asylbewerbern anzuwenden.²¹⁹ Differenzierungen beim Zugang zu Bildungseinrichtungen und spezifischen Bildungsleistungen, die an den Aufenthaltsstatus anknüpfen, unterliegen nach dem EGMR ebenfalls hohen Rechtfertigungsanforderungen.²²⁰

Eine gesonderte Beschulung in Aufnahmезentren darf infolgedessen nur erfolgen, wenn sie aus asyl- und aufenthaltsrechtlichen Gründen erforderlich und für die Betroffenen in Abwägung mit dem staatlichen Interesse an der Verfahrenskonzentration von der Art und Dauer zumutbar ist. In jedem Fall ist auch bei einer segregierten Beschulung die Gleichwertigkeit mit dem Bildungsangebot in Regelschulen sicherzustellen.

d. Recht auf Sprachförderung

Zugewanderte können aus Art. 2 S. 1 ZP kein Recht auf Unterrichtung in der eigenen Muttersprache geltend machen.²²¹ Ob geflüchtete Schulkinder indessen einen Anspruch auf Sprachförderung in der Landessprache des Aufnahmelandes haben, um dem Schulunterricht angemessen folgen zu können, ist in der Rechtsprechung bislang nicht ausdrücklich geklärt. Es spricht aber vieles dafür, ein solches Recht im Sinne des Teilhabeanspruchs an einem „effektiven“²²² Unterricht nach Art. 2 S. 1 ZP – in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 2 S. 2 Aufnahme-RL –²²³ zu bejahen.²²⁴

e. Zwischenergebnis

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 Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für minderjährige Asylsuchende anzuwenden. Eine solche gesonderte Beschulung darf nur erfolgen, wenn

²¹⁶ EGMR Urteil v. 13.11.2007 (GK) – 57325/00 – D.H. /J. Tschechische Republik, Rn. 175 ff. = NVwZ 2008, S. 533 ff.

²¹⁷ EGMR Urteil v. 18.9.2007 – 32526/05 – Sampanis u.a., insb. Rn. 74 ff.

²¹⁸ Vgl. auch EGMR Ur. v. 16.3.2010 (GK) – 15766/03 – Oršuš u.a., Rn. 153 ff.; EGMR Ur. v. 29.1.2013 – Horváth und Kiss /J. Ungarn, Rn. 105 ff.

²¹⁹ Vgl. Lehner, RdJB 2016, S. 329 (335).

²²⁰ EGMR, Urteil v. 21.6.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi, Rn. 54 ff.

²²¹ Vgl. EGMR Ur. v. 23.7.1968 (P) – 1474/62 – Belgischer Sprachenfall, A 6, Rn. 11.

²²² Zum Erfordernis der „effektiven“ Bildung nach der Rspr. siehe Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, S. 912.

²²³ Siehe im Folgenden unter III.3.b.

²²⁴ Vgl. Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 26.

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.

3. EU-Recht, insbesondere Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie

a. Art. 14 Grundrechtecharta

Ebenso wie Art. 2 S. 1 ZP gewährt Art. 14 Abs. 1 GRCh ein Teilhaberecht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen²²⁵ und beinhaltet damit in Übereinstimmung mit Art. 13 IPwskR, Art. 28 UN-KRK sowie Art. 3 lit. e ÜDU²²⁶ auch den Grundsatz der Inländergleichbehandlung. Die Charta-Rechte der EU sind nach Art. 6 Abs. 1 UA 1 EUV unmittelbar anwendbares Recht.²²⁷ Nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GRCh binden sie die Mitgliedstaaten allerdings ausschließlich bei der Durchführung von EU-Recht. Von einer solchen Durchführung ist nach der Rechtsprechung des EuGH auszugehen, wenn die Staaten „im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“.²²⁸ Dies ist der Fall, wenn sie im Rahmen der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik tätig werden; hier haben die Rechtssetzungsorgane der EU gem. Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV u.a. die Kompetenz, Normen über Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu erlassen.

b. Art. 14 Aufnahmerichtlinie und Grundsatz der Inländergleichbehandlung

Die in der Aufnahmerichtlinie RL 2013/33/EU und in der Qualifikationsrichtlinie RL 2011/95/EU enthaltenen Vorschriften über den Zugang zum Bildungssystem dienen somit der Umsetzung des Art. 14 Abs. 1 GRCh, zugleich sind sie an diesem EU-Grundrecht als höherrangigem Recht zu messen.²²⁹ Art. 14 Abs. 1 S. 1 Aufnahme-RL verlangt dabei, dass minderjährigen Asylbewerbern bzw. Kindern von Asylbewerbern „in ähnlicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen [...] Zugang zum Bildungssystem“ zu gewähren ist, „solange keine Ausweisungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt wird“.

Indem Art. 14 Abs. 1 S. 1 Aufnahme-RL ausdrücklich von „Bildungssystem“ statt nur von „Bildung“ als solcher spricht, macht die Vorschrift deutlich, dass Kinder und Jugendliche von Asylsuchenden in das Regelschulsystem integriert werden sollen.²³⁰ Die Bedingungen müssen – anders als nach Art. 27 Qualifikations-RL, der nach Zuerkennung des Flüchtlings- bzw. Asylstatus eingreift – zwar nicht exakt gleich sein. Damit sind Anpassungen beim *Zugang* zum Bildungssystem möglich, die aufgrund der aktuellen Zuwanderungssituation notwendig und sinnvoll erscheinen, z.B. nicht alters-, sondern vorbildungsorientierte Klasseneinstufungen, Sprach- und Leistungsstanderhebungen oder die zeitweilige Beschulung in Willkom-

²²⁵ Statt vieler Pünder, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 18 Rn. 17.

²²⁶ Siehe oben unter III.1.c.

²²⁷ Vgl. Ehlers, in: ders., Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 14 Rn. 14.

²²⁸ Grdl. EuGH Urt. v. 26.02.2013 - C-617/10 - Åkerberg Fransson.

²²⁹ Zu den unterschiedlichen Funktionen der Unionsgrundrechte, insb. als Leistungsrechte siehe Ehlers, in: ders., Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 14 Rn. 43 ff.

²³⁰ Peek/Tsourdji, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn.10.

mens- bzw. Sprachlernklassen.²³¹ Nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 Aufnahme-RL sind Minderjährigen „bei Bedarf [...] Vorbereitungskurse, einschließlich Sprachkursen“, anzubieten, „um ihnen [...] den Zugang zum und die Teilnahme am Bildungssystem zu erleichtern“.

c. Beschulung in Unterbringungszentren

Der Passus „in ähnlicher Weise“ bezieht sich erkennbar nicht auf das Bildungssystem als solches, sondern lediglich auf die *Modalitäten des Zugangs*.²³² Daher ist es unzulässig, minderjährige Asylsuchende und Kinder von Asylsuchenden auf Dauer vom Regelschulsystem auszuschließen und in segregierten Bildungseinrichtungen oder Schulen zu unterrichten, selbst wenn solche Sondereinrichtungen gleichwertige Bedingungen wie die staatlichen Schulen bieten würden.²³³

In einem gewissen Widerspruch hierzu steht die in Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL enthaltene Bestimmung, wonach der Unterricht auch in Unterbringungszentren erfolgen kann. Im Lichte des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung, der in Art. 14 Abs. 1 GRCh als höher-rangigem EU-Primärrecht verankert ist, ist diese Ausnahmenvorschrift restriktiv zu verstehen.²³⁴ Sie ermöglicht eine zeitweilige Beschulung innerhalb der Aufnahmezentren, wenn dies aus Gründen des Asylverfahrens notwendig und verhältnismäßig ist und das Unterrichtsangebot als dem Unterricht im Regelschulsystem von Umfang und Qualität gleichwertig angesehen werden kann.²³⁵

d. Dreimonatsfrist nach Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL

Nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL darf der Zugang zum Bildungssystem um nicht mehr als drei Monate nach Stellung eines „Antrags auf internationalen Schutz“ verzögert werden. Der Begriff ist nach Art. 2 lit. a Aufnahme-RL identisch mit Art. 2 lit. b RL 2011/95/EU (Qualifikations-RL) und ist damit nicht formal im Sinne der Asylantragsstellung beim BAMF nach § 14 Abs. 1 AsylG zu verstehen. Vielmehr reicht es entsprechend dem Schutzzweck der Aufnahme-RL aus, wenn ein Asylgesuch mündlich oder sonst erkennbarer Weise vorliegt.²³⁶ Das AsylG spricht vom „Nachsuchen“ um Asyl oder „Asylbegehren“ i.S.d. § 13 Abs. 2, § 19 Abs. 1 AsylG. Dieses liegt bereits im Zeitpunkt der Unterbringung und Wohnverpflichtung in

²³¹ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 9 f.; Art. 14 Abs. 2 S. 2 AufnahmeRL verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, „nach Bedarf“ Vorbereitungskurse, einschließlich Sprachkursen anzubieten, um den Zugang und die Teilnahme am Bildungssystem „zu erleichtern“. Die englische Fassung der Richtlinie spricht von „to facilitate their access to and participation in the education system“, was statt „erleichtern“ auch mit „ermöglichen“ oder „fördern“ übersetzt werden könnte; das gilt auch für den französischen Text („faciliter“).

²³² Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn. 9: „Since both children of asylum seekers (or minor asylum seekers) and children of nationals (as well as legally resident foreigners) should be educated within the same system, the ‘similar conditions’ must be understood as referring to **the modalities of** entry into that system not the system itself.“

²³³ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (334); Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn. 10.

²³⁴ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 12-14.

²³⁵ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 1: „level of education that is equivalent (though not identical) to that of nationals of the host state“.

²³⁶ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 2 Rn. 5.

Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 Abs. 1, § 47 Abs. 1 AsylG vor, weshalb die Frist spätestens mit der Unterbringung zu laufen beginnt.²³⁷

Die Dreimonatsfrist, innerhalb derer der effektive Zugang zum Schul- und Bildungssystem im Aufnahmeland gewährleistet werden muss, ist nach dem Wortlaut unbedingt und lässt, abgesehen von Art. 14 Abs. 3 Aufnahme-RL aufgrund der „spezifischen Situation des Minderjährigen“²³⁸, keine Ausnahmen zu. Das wird durch die Genese der Vorschrift untermauert. Während die Vorgängerrichtlinie 2003/9/EG²³⁹ in ihrem Art. 10 Abs. 2 S. 2 noch ausdrücklich vorsah, dass „dieser Zeitraum [...] auf ein Jahr ausgedehnt werden [kann], wenn eine spezifische Ausbildung gewährleistet wird, die den Zugang zum Bildungssystem erleichtern soll“, wurde eine entsprechende Vorschrift in die neue Aufnahme-RL 2013/33/EU bewusst nicht aufgenommen.²⁴⁰

Die Frage, ob damit auch eine Erstreckung der *Pflicht* zum Schulbesuch auf geflüchtete Kinder nach drei Monaten erforderlich wird, dürfte jedenfalls für den Grundschulbereich mit Blick auf die grundlegenden völkerrechtlichen Gewährleistungen von Art. 13 Abs. 2 lit. a IPwskR („der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss“) und Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK („den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich zu machen“) zu bejahen sein.²⁴¹ Entsprechend dem *effet utile*-Prinzip und dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung wird im Schrifttum die Ansicht vertreten, dass die Schul- bzw. Bildungspflicht auch im Sekundarbereich in dem Umfang für Asylsuchende gelten muss, in welchem sie auf die Staatsbürger des EU-Aufnahmestaates und andere Drittstaatsangehörige Anwendung findet.²⁴² Dieser Argumentation wird zu folgen sein, soweit der effektive Zugang zum Bildungssystem in der Realität erst mit dem Einsetzen der Schulpflicht erfolgt; davon ist momentan in den meisten deutschen Bundesländern auszugehen.²⁴³

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. Dieser Befund wird durch die Entstehungsgeschichte und die bewusste Nicht-Übernahme des Art. 10 Abs. 2 S. 2 RL, wonach solche Kurse im Ausnahmefall bis zu einem Jahr zulässig sein sollten (s.o.), bestätigt.²⁴⁴

²³⁷ Andernfalls würde es den Mitgliedstaaten durch die Verzögerung der Stellung des formellen Asylanspruchs möglich sein, Schutzrechte der Aufnahme-RL (zumindest zeitweilig) auszuhebeln.

²³⁸ Diese Ausnahme betrifft z.B. Kinder mit besonderem Förderbedarf oder Fälle von Analphabetismus, die einem regulären Unterricht, auch in einer Sprachlernklasse o.ä., (noch) nicht folgen können; vgl. Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 22.

²³⁹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 31/18.

²⁴⁰ Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn. 19.

²⁴¹ Dazu oben unter III.1.b.

²⁴² Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14, Rn. 11.

²⁴³ Dazu im Folgenden unter IV.2-3.

²⁴⁴ Vgl. Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 19 unter Hinweis darauf, dass die vorgesehene Möglichkeit, den Zugang zum allgemeinen Schulsystem bis zur Beendigung einer Vorbereitungsklasse aufzuschieben, bewusst nicht in die Richtlinie übernommen wurde.

e. Beendigung des Rechts auf Schulzugang nach Art. 14 Aufnahme-RL

Auch wenn sich Art. 14 Aufnahme-RL grundsätzlich nur auf minderjährige Asylbewerber bzw. Kinder von Asylbewerbern bezieht, darf den geflüchteten jungen Menschen die weiterführende Bildung nach Art. 14 Abs. 1 S. 4 Aufnahme-RL nicht mit der alleinigen Begründung verweigert werden, dass sie volljährig geworden sind. Wer somit bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres in das Schulsystem aufgenommen wurde, muss dieses unabhängig von seinem Alter grundsätzlich bis zu einem möglichen Abschluss an einer weiterführenden allgemeinen Schule (Sekundarstufe) oder Berufsschule durchlaufen können.²⁴⁵

Das Recht auf Schulbesuch endet auch nicht mit einer unanfechtbaren Ablehnung des Asylanspruchs oder dem Erlass einer vollziehbaren Abschiebungsandrohung, sondern nach Art. 14 Abs. 1 S. 1, 2. HS Aufnahme-RL erst, wenn die Familie das Aufnahmeland verlässt oder eine „Ausweisungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern“ tatsächlich „vollstreckt wird“. Das Recht bleibt also, mit anderen Worten, bis zur tatsächlichen Beendigung des Aufenthalts im Aufnahmestaat bestehen.

f. Unmittelbare Wirkung des Art. 14 Aufnahme-RL

Gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV (ehemals Art. 249 EGV) ist eine Richtlinie wie die Aufnahme-RL „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“. Als Instrument indirekter bzw. kooperativ-zweistufiger Rechtssetzung bedarf eine Richtlinie der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, sodass im Regelfall erst die Umsetzungsregelungen im nationalen Recht unmittelbare Wirkung zugunsten (oder zulasten) der betroffenen Personen entfalten.²⁴⁶ Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seiner Rechtsprechung Richtlinienvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkung zuerkannt.²⁴⁷ Diese Rechtsfortbildung des EuGH ist heute in der Judikatur und im Schrifttum einhellig anerkannt.²⁴⁸

Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinienvorschrift ist danach zum einen, dass die Frist zur Umsetzung durch den betreffenden Mitgliedstaat bereits abgelaufen ist,²⁴⁹ was für Art. 14 Aufnahme-RL gem. Art. 31 Abs. 1 Aufnahme-RL am 20. Juli 2015 der Fall war.

Weiter entfalten Richtlinienbestimmungen nur dann unmittelbare Wirkung, „wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß in nationales Recht umsetzt oder eine unzutreffende Umset-

²⁴⁵ Vgl. Peek/Tsourdji, ebd., Art. 14 Rn.16: „However, if an asylum seeker or her child has already started secondary education in the host Member State, they are entitled to finish this education, even if they reach the age of majority.“

²⁴⁶ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV Rn. 23; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU - Kommentar, 48. Lfg. (August 2012), Art. 288 AEUV Rn. 104 f.

²⁴⁷ Zusammenfassend zur Rspr. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV Rn. 47 ff. m.w.N.; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, 2017, Art. 288 AEUV Rn. 17.

²⁴⁸ Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV Rn. 49 f. m.w.N.

²⁴⁹ EuGH, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, R. 43 f. - Ratti; vgl. Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV Rn. 51.

zung der Richtlinie vornimmt“.²⁵⁰ Bezüglich Art. 14 Aufnahme-RL haben weder der Bund noch die Länder bis heute entsprechende Umsetzungsregelungen getroffen. Soweit die Schulgesetze der Bundesländer, die im Folgenden genauer untersucht werden, das Recht auf Bildungszugang gewährleisten, sind sie an den Vorgaben des Art. 14 Aufnahme-RL zu messen und müssen im Sinne dieser Vorschrift richtlinienkonform ausgelegt werden.²⁵¹

Für die unmittelbare Wirkung ist weiterhin nach der EuGH-Rechtsprechung erforderlich, dass die entsprechende Bestimmung „inhaltlich unbedingt und hinreichend genau“ sein muss.²⁵² Inhaltlich unbedingt ist eine Bestimmung, wenn sie vorbehaltlos und ohne Bedingung anwendbar ist und keiner weiteren Maßnahme der Organe der Mitgliedstaaten oder der Union bedarf.²⁵³ Unerheblich ist dabei, ob den Mitgliedstaaten an anderen Stellen des Rechtsakts Wahlmöglichkeiten eingeräumt wurden oder der Rechtsakt den Erlass begleitender Vorschriften vorsieht.²⁵⁴ Hinreichend genau ist die Bestimmung, wenn sie unzweideutig eine Verpflichtung begründet, also rechtlich in sich abgeschlossen ist und als solche von jedem Gericht angewendet werden kann.²⁵⁵ Dem steht auch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht entgegen, soweit sie von den Gerichten im Rahmen der juristischen Methoden ausgelegt und angewendet werden können.²⁵⁶

Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL, wonach die Mitgliedstaaten minderjährigen Kindern von Antragstellern und minderjährigen Antragstellern spätestens drei Monate nach Stellung des Asylantrags „in ähnlicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen den Zugang zum Bildungssystem“ zu gewährleisten haben, ist in diesem Sinne eine inhaltlich unbedingt und hinreichend genaue Richtlinienbestimmung. Dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Modalitäten des Zugangs zum nationalen Bildungssystem einen gewissen Spielraum haben, z.B. zeitweilig Willkommens- und Sprachförderklassen in den Schulen einrichten können,²⁵⁷ macht die Vorschrift nicht unbestimmt. Die zentrale Gewährleistung des Schulzugangs ist eindeutig sowie unbedingt und der Begriff „in ähnlicher Weise“ als unbestimmter Rechtsbegriff ist in einer Weise auslegungsfähig, die eine effektive Kontrolle durch die Gerichte ermöglicht.²⁵⁸

²⁵⁰ EuGH, Rs. 152/84, Slg. 1986, 723 Rn. 46 - Marshall I, siehe auch Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV Rn. 52 m.w.N. zur Rspr.

²⁵¹ Grdl. EuGH, Rs. 14/83, Slg. 184, 1891 – von Colson und Kamann; dazu Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 77: „Der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung ist in der Rechtsprechung des EuGH und der Mitgliedstaaten anerkannt“; vgl. auch Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU - Kommentar, 48. Lfg. (August 2012), Art. 288 AEUV Rn. 133 ff.

²⁵² Grdl. EuGH, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1979, Rn. 23 – Ratti; Rs. 8/81, Slg. 1982, 53, Rn. 25 – Becker; Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 53 m.w.N.; siehe auch Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. IV, Art. 288 Rn. 41 ff.

²⁵³ EuGH, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn. 13 f. – van Duyn; Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54.

²⁵⁴ Vgl. EuGH, Rs. 8/81, Slg. 1982, 53, Rn. 30 ff. – Becker; Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54.

²⁵⁵ Nachweise zur Rechtsprechung bei Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54.

²⁵⁶ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU - Kommentar, 48. Lfg. (August 2012), Art. 288 AEUV Rn. 147 m.w.N.

²⁵⁷ Siehe oben unter III.3.b.

²⁵⁸ Zu diesem Erfordernis siehe auch Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Bd. IV, Art. 288 Rn. 41: „Auch soweit die Richtlinie nur Mindestvorgaben formuliert, kann die Beachtung der Grenzen des damit bestehenden Spielraums durch den Mitgliedstaat unter Berufung auf die Direktwirkung überprüft werden, sofern diese Mindestvorgaben hinreichend bestimmt sind.“

Danach kommt der Bestimmung des Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL Aufnahme-RL, jedenfalls soweit sie durch das Schulrecht der Bundesländer nicht genügend umgesetzt ist, unmittelbare Wirkung zu. Minderjährige Asylsuchende und ihre Eltern können sich vor den deutschen Verwaltungsgerichten unmittelbar auf dieses Recht berufen.²⁵⁹

g. Zwischenergebnis

Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 Aufnahme-RL verlangt, dass minderjährigen Kindern von Asylsuchenden und minderjährigen Asylsuchenden spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach Stellung des Asylantrags „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. Es ist allerdings unzulässig, minderjährige Asylsuchende oder Kinder von Asylbewerbern auf Dauer vom Regelschulsystem auszuschließen und in segregierten Bildungseinrichtungen oder Schulen zu unterrichten. 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.

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.

4. Verfassungsrecht

²⁵⁹ Zur Klagebefugnis und zum Erfordernis eines „unmittelbaren Interesses“ in der EuGH-Rechtsprechung, das im Fall des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL eindeutig erfüllt ist, siehe Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV Rn. 75 m.w.N.

Zwar enthält das Grundgesetz ein Grundrecht auf Bildung als solches nicht; entsprechende Rechte sind aber in den Verfassungen der allermeisten Bundesländer zu finden.²⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat ein Recht des Kindes auf Entfaltung der Persönlichkeit „und damit seiner Anlagen und Befähigungen“ in der Schule aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet.²⁶¹ Nach heute herrschender Meinung dient der durch Art. 7 Abs. 1 GG objektiv-rechtlich verankerte staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag vorrangig der Entwicklung der individuellen Persönlichkeitsentfaltung des Kindes.²⁶² Im Zuge dieser Anerkennung der freiheitsermöglichenden Funktion des Art. 7 Abs. 1 GG wird auch in der Verfassungsrechtswissenschaft zunehmend ein subjektives Recht auf Bildung bejaht oder zumindest von verfassungsrechtlichen „Elementen“ eines „Rechts auf Bildung“ gesprochen.²⁶³

a. Recht auf Teilhabe am staatlichen Bildungssystem

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Hochschulzugangsrecht ist anerkannt, dass jedes Kind einen Teilhabeanspruch auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum schulischen (Aus-)Bildungssystem hat.²⁶⁴ In Anbetracht der bereits dargestellten menschenrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 13 IPwskR, Art. 28 KRK und Art. 2 ZP EMRK, die bei der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen sind,²⁶⁵ wäre es zu eng, dieses Teilhaberecht allein in der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu verorten, die einerseits auf Deutsche beschränkt ist²⁶⁶ und zum anderen lediglich den Berufsaspekt der Persönlichkeitsentfaltung des Kindes durch Bildung erfasst. Zutreffend ist infolgedessen die Heranziehung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG.²⁶⁷

b. Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG

Das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum staatlichen Bildungssystem ergibt sich darüber hinaus unmittelbar aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 bzw. den besonderen Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG.²⁶⁸ Speziell an die Rechtfertigung von

²⁶⁰ Vgl. Art. 11 Abs. 1 Verf. Baden-Württemberg; Art. 128 Abs. 1 Verf. Bayern; Art. 20 Abs. 1 Verf. Berlin; Art. 29 Abs. 1 Verf. Brandenburg; Art. 27 Abs. 1 Verf. Bremen; Art. 8 Abs. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen; Art. 4 Abs. 1 Verf. Niedersachsen; Art. 29 Verf. Sachsen; Art. 25 Abs. 1 Verf. Sachsen-Anhalt; Art. 24a Verf. Saarland; Art. 6a Abs. 3 Verf. Schleswig-Holstein; Art. 20 Abs. 1 Verf. Thüringen.

²⁶¹ BVerfGE 45, 400 (417) – Oberstufenreform.

²⁶² Statt vieler Huber, BayVBl. 1994, S. 545 (547); Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 215 ff.; grundlegend Stein, Recht des Kindes auf Selbstentfaltung, 1967.

²⁶³ Vgl. Pieroth, DVBl. 1994, S. 949 (957); Jarass, DÖV 1995, S. 674 ff.; Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 185 ff.; Langenfeld, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel 23 Rn. 20 ff.

²⁶⁴ Grdl. BVerfGE 33, 303 – Numerus Clausus; vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 190 m.w.N.

²⁶⁵ Vgl. BVerfGE 111, 307 (317); 128, 282 (306); 134, 33 (60); st. Rspr.; vgl. auch BVerfGE 132, 134 (161 f.) – Asylbewerberleistungsgesetz.

²⁶⁶ Zur menschenrechtlichen Problematik der „Deutschengrundrechte“ siehe Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes, 2001, S. 93 ff.

²⁶⁷ Vgl. Jarass, DÖV 1995, S. 674 (677 f.); ähnlich Glotz/Faber, in: Benda/Maihofer/Vogel, HdBVerfR 1994, § 28 Rn. 13 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 2 Rn. 31 m.w.N.

²⁶⁸ Vgl. speziell zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. I, 2013, Art. 7 Rn. 65 ff. zum Recht auf Inklusion.

(faktischen) Differenzierungen aufgrund der „Herkunft“ und „Rasse“ sind dabei hohe Anforderungen zu stellen.²⁶⁹

Eine unmittelbare Anknüpfung an diese Merkmale liegt jedoch nicht vor, wenn Kinder und Jugendliche von Asylsuchenden aufgrund der Besonderheiten des Asylverfahrens zeitweise keinen vollständigen und gleichberechtigten Zugang zum Schulsystem erhalten. Vielmehr ist hier vorrangig von einer Ungleichbehandlung aufgrund der Besonderheiten des Asylverfahrens und der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG auszugehen, die am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen ist.²⁷⁰ Insofern werden minderjährige Kinder von Asylsuchenden gegenüber Inländern, aber auch gegenüber anderen zugewanderten Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter benachteiligt, soweit sie nicht wie diese (d.h. in vergleichbarer Weise) am öffentlichen Bildungsangebot des Aufnahmestaates teilhaben können. Dabei tritt auch eine Ungleichbehandlung innerhalb der „Gruppe“ der minderjährigen Geflüchteten selbst ein, und zwar einmal gegenüber denjenigen, die bereits nach § 50 AsylG (frühzeitig) landesintern auf die Landkreise und Kommunen verteilt worden sind und dort Zugang zum Regelschulsystem erhalten haben, und zum anderen gegenüber den sogenannten unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die unter dem Primat der Jugendhilfe in Obhut genommen und unmittelbar kommunal verteilt werden.²⁷¹ Diese Ungleichbehandlung ist nach Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftig.

c. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung – Prüfungsmaßstab

Nach der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten ‚Neuen Formel‘ und ihrer Weiterentwicklung²⁷² ergeben sich aus dem Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, „die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können“. ²⁷³ Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.²⁷⁴

Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab.²⁷⁵ Eine strengere Bindung des Gesetzgebers ist insbesondere anzunehmen, wenn die Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft, wobei sich die

²⁶⁹ Vgl. Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, 2018, Art. 3 Rn. 474 ff.; vgl. auch Peters/König, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel 21 Rn. 156 ff.; Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. 3 Rn. 254 ff. m.w.N.

²⁷⁰ Siehe zur Vergleichsgruppenbildung Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Rn. 79: Ausgangspunkt ist immer die im Gesetz selbst angelegte Differenzierung.

²⁷¹ Siehe oben unter II.6.a.

²⁷² Zur Rechtsprechungsentwicklung siehe statt vieler Heun, in: Dreier, GG Kommentar Bd. I, 2013, Art. 3, Rn. 20 ff.; Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar Bd. 1, 2012, Art. 3 Rn. 103.

²⁷³ BVerfGE 117, 1 (30); 122, 1 (23); 126, 400 (416); 129, 49 (68 f.) m.w.N.

²⁷⁴ BVerfGE 55, 72 (88); 88, 87 (97); 93, 386 (397); 99, 367 (389); 105, 73 (110); 107, 27 (46); 110, 412 (432); 129, 49 (68 f.).

²⁷⁵ Vgl. BVerfGE 75, 108 (157); 93, 319 (348 f.); 107, 27 (46); 126, 400 (416) m.w.N.

verfassungsrechtlichen Anforderungen umso mehr verschärfen, je weniger die Merkmale für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern.²⁷⁶ Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich auch aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Im Übrigen hängt das Maß der Bindung unter anderem davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird.²⁷⁷

Bei Leistungen, die das durch Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) geschützte Existenzminimum betreffen, ist aufgrund der Nähe zum Menschenwürdegehalt von einem strikten Prüfungsmaßstab auszugehen. Es darf hier grundsätzlich nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenziert werden.²⁷⁸ Dazu gehört für Kinder und Jugendliche auch der Zugang zum staatlichen Bildungssystem, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen ist.²⁷⁹

Eine Qualifikation als Art. 3 Abs. 3 GG nahekommendes Merkmal kann aus entsprechenden Wertungen in besonderen Diskriminierungsverboten des Unions- und der Rechte der EMRK folgen, namentlich Art. 14 EMRK,²⁸⁰ in der das Merkmal „nationale Herkunft“ explizit enthalten ist.²⁸¹ Strenge Anforderungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch deshalb an Differenzierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit bzw. des Aufenthaltsstatus zu stellen, weil dieser von den Betroffenen in der Regel nicht beeinflusst werden kann.²⁸² Staatliche Leistungen und der Zugang zu Einrichtungen, die dem Bildungserwerb von Geflüchteten und Asylbewerbern dienen, dürfen für Einzelne nur dann beschränkt werden, wenn sie für diese aufgrund des zu erwartenden kurzen Aufenthalts keinen (dauerhaften) Zweck haben. Dabei muss sich der Gesetzgeber bzw. die umsetzende Behörde auf eine valide Prognose stützen können. Der alleinige oder primäre Zweck, Zuwanderungsanreize abzubauen, reicht nicht aus.²⁸³

d. Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die längeren Aufenthaltszeiten für Asylbewerber und damit auch für ihre minderjährigen Kinder in Aufnahmeeinrichtungen sieht der Gesetzgeber als erforderlich an, um eine zügige und örtlich konzentrierte Durchführung des Asylverfahrens und ggf. auch der Abschiebung von abgelehnten Asylsuchenden zu gewährleisten.²⁸⁴ Dies ist grundsätzlich ein legitimer Differenzierungsgrund. Allerdings darf das Maß des Erforderlichen und Zumutbaren nicht überschritten werden. Doch bereits an der Erforderlichkeit der Nicht-Beschulung oder Ersatzbe-

²⁷⁶ Vgl. BVerfGE 88, 87 (96); 124, 199 (220); Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Rn. 145.

²⁷⁷ Vgl. BVerfGE 88, 87 (96); 127, 263 (280); 129, 49 (68 f.).

²⁷⁸ BVerfGE 132, 134 (164 ff.) - Asylbewerberleistungsgesetz.

²⁷⁹ Vgl. BVerfGE 125, 175 (246) – Hartz IV; BVerfGE 132, 134 (162, 173) unter expliziter Bezugnahme auf das Menschenrecht auf Bildung in Art. 28 UN-KRK.

²⁸⁰ Vgl. BVerfGE 124, 199 (220); Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Rn. 145.

²⁸¹ Dazu oben unter III.2.c.

²⁸² BVerfGE 111, 160 (169 f.); 130, 240 (255).

²⁸³ Vgl. BVerfGE 111, 160 (174 f.).

²⁸⁴ Vgl. oben unter II.5.

schulung von Minderjährigen in Aufnahmeeinrichtungen bestehen erheblich Zweifel, da sowohl die Aufnahme in die Regelschule am Ort der Einrichtung als auch die Zuweisung in die Kommunen und dortige weitere Durchführung des Verfahrens als mögliche Alternativen erscheinen, ohne dass dadurch das staatliche Interesse der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung in erkennbarer Weise tangiert wird.

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verlangt eine Abwägung: Die Beeinträchtigung und das mit ihr verfolgte Ziel muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des betroffenen Grundrechts stehen.²⁸⁵

Eine längerfristige Einschränkung oder Relativierung des elementaren Rechts auf angemessene (Schul-)Bildung für minderjährige Asylsuchende, das dem soziokulturellen Existenzminimum und damit der in Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Menschenwürdegarantie zuzurechnen ist, kann mit Erwägungen der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung *per se* nicht gerechtfertigt werden. So hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfsbedürftiger bestimmt werden kann, hängt *allein* [Herv. d. Verf.] davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfsempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können.²⁸⁶

Ein Minderbedarf in diesem Sinne besteht jedoch nicht. Wenn teilweise argumentiert wird, minderjährige Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive bräuchten keine dem schulischen Unterricht entsprechenden Bildungsangebote, da sie ohnehin in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden,²⁸⁷ verkennt dies den Sinngehalt des Rechts auf (Schul-)Bildung. Denn Kinder haben in jedem Staat unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das Menschenrecht auf Bildung, auch wenn sie diesen nach einer gewissen Zeit wieder verlassen. Ausgenommen hiervon sind lediglich kurzfristige bzw. von vornherein für einen bestimmten Zweck begrenzte Aufenthalte.²⁸⁸ Gerade hiervon kann jedoch – in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL – selbst dann nicht einfach ausgegangen werden, wenn der Antrag eines Asylbewerbers bereits abgelehnt wurde, jedenfalls solange der Termin der Ausreise bzw. Abschiebung noch nicht feststeht oder zumindest konkret absehbar ist.²⁸⁹

Natürlich wird man eine gewisse Zeit für die Bearbeitung von Asylfällen sowie die Verteilung auf die Landkreise und Kommunen akzeptieren müssen. Je länger jedoch die Situation der Nicht-Beschulung oder eine gesonderte Beschulung in einer Aufnahmeeinrichtung, die hinter dem Niveau der staatlichen Schulbildung für nicht zugewanderte Kinder zurückbleibt, andauert, desto zwingender müssen die Gründe sein, um diese am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips (noch) rechtfertigen zu können. Im Lichte der menschen- und EU-rechtlichen

²⁸⁵ Zusammenfassend zur Rechtsprechung Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Rn.28 f.

²⁸⁶ Vgl. BVerfGE 132, 134 (74).

²⁸⁷ In diese Richtung zielt die Begründung des „Lernangebots“ in Aufnahmeeinrichtungen durch den Freistaat Sachsen, siehe SMK, Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen, 2017, S. 3 f.

²⁸⁸ BVerfGE 132, 134 (164) spricht von spezifischen Minderbedarfen bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt

²⁸⁹ Siehe oben unter III.3.e.

Vorgaben²⁹⁰ ist die Verzögerung des Zugangs zum staatlichen Schulsystem nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG für minderjährige Kinder von Asylbewerbern über drei Monate hinaus nur in besonderen Ausnahmefällen verfassungsrechtlich hinnehmbar, wenn z.B. spezielle Gründe in der Person des Kindes vorliegen oder eine unerwartet hohe Zahl von geflüchteten Familien mit Kindern zu verteilen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass die Regelungen der EU-Aufnahmerichtlinie zum Schulbesuch das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum von Kindern konkretisieren.²⁹¹ Die Dreimonatsfrist des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL²⁹² ist damit auch verfassungsrechtlich im Rahmen der Rechtfertigung von Benachteiligungen gem. Art. 3 Abs. 1 GG beim Schulbesuch der Kinder von Asylsuchenden, die in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG untergebracht sind, als Maßstab heranzuziehen. Vor dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz kann somit die Ungleichbehandlung beim Zugang zum Schulsystem längstens bis zu drei Monaten und nur in besonderen Ausnahmefällen darüber hinaus, höchstens jedoch bis zu sechs Monaten, gerechtfertigt werden.

e. Anspruch auf effektive Sprachförderung innerhalb des Schulsystems

Aus dem Recht des Kindes auf chancengleichen Zugang zu den vom Staat zur Verfügung gestellten Bildungseinrichtungen lässt sich zudem ein Anspruch auf effektive Förderung der deutschen Sprachkompetenzen entnehmen.²⁹³ Verfehlt das staatliche Schulsystem den Zweck einer effektiven Ausbildung, indem es zugewanderten Kindern keine angemessene Sprachförderung gewährt, liegt eine Verletzung des Teilhaberechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG bzw. des Gleichbehandlungsrechts nach Art. 3 GG vor.²⁹⁴

f. Wesentlichkeitsgrundsatz und Vorbehalt des Gesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hat eine umfangreiche Judikatur zum Gesetzesvorbehalt im Schulbereich entwickelt.²⁹⁵ Nach der sogenannten Wesentlichkeitstheorie sind alle für das Schulverhältnis „wesentlichen“ Entscheidungen durch Parlamentsgesetz zu treffen und dürfen nicht der Exekutive überlassen werden.²⁹⁶ Nach diesem Grundsatz bemisst sich vor allem auch die erforderliche Bestimmtheit der Regelungen im Schulgesetz.²⁹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei vor allem auf die Grundrechtsrelevanz abgestellt. Dabei bedeutet das Kriterium „wesentlich“ in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrech-

²⁹⁰ Ausführlich oben unter III.1.-3.

²⁹¹ BVerfGE 132, 134 (161).

²⁹² Dazu oben unter III.3.d.

²⁹³ Vgl. Langenfeld, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel 23 Rn. 27; Britz, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, S. 160; Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 443 f., die den Anspruch allerdings abwehrrechtlich konstruiert.

²⁹⁴ Langenfeld, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel 23 Rn. 27.

²⁹⁵ Vgl. nur BVerfGE 34, 165 (192 f.); 41, 251 (417 f.); 45, 400, 417 f.; 47, 46 (78 f.); 58, 257 (268); 108, 282 (311 f.).

²⁹⁶ BVerfGE 116, 24 (58), st. Rspr.; zusammenfassend zum Schulrecht Jestaedt, in: Isensee/Kirchhof, HdBSTr VII, 2009, § 156 Rn. 78; Robbers, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, 2018, Art. 7 Rn. 25 ff.; Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn Rn. 33 ff., jeweils m.w.N.

²⁹⁷ Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn Rn. 42 ff.

te“.²⁹⁸ Von einer „wesentlichen“ und daher vom Gesetzgeber zu entscheidenden Frage wird daher ausgegangen, wenn Grundrechte der Eltern (Art. 6 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1, 2 GG)²⁹⁹, der Schülerinnen und Schüler (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG)³⁰⁰ bzw. der Lehrkräfte (Art. 4 Abs. 1, 2 GG)³⁰¹ unmittelbar betroffen sind.³⁰² Ein Vorbehalt des Parlamentsgesetzes wurde u.a. angenommen für die Festlegung der organisatorischen Grundstruktur der Schule bzw. der Schularten und Bildungsgänge,³⁰³ die Bestimmung der wesentlichen Bildungs- und Erziehungsziele³⁰⁴, Regelungen über den zwangsweisen Schulausschluss³⁰⁵, die Einführung des Sexualkundeunterrichts³⁰⁶ und die Unzulässigkeit von religiösen Bezügen in der Schule mit Blick auf das staatliche Neutralitätsgebot.³⁰⁷

Wegen der besonderen Grundrechtsbetroffenheit sind gruppenbezogene Beschränkungen und Ungleichbehandlungen beim Schulzugang als „wesentlich“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einzustufen.³⁰⁸ Soweit z.B. die Schulpflicht oder das Schulbesuchsrecht für minderjährige Asylsuchende oder Kinder von Asylsuchenden zeitlich oder inhaltlich eingeschränkt wird, bedarf dies einer formell-gesetzlichen Regelung, die sich im Regelfall im Schulgesetz findet.³⁰⁹ Das gilt gleichermaßen, wenn anstelle der regulären Beschulung an einer der im Schulgesetz festgelegten Schulformen lediglich eine Ersatzbeschulung mit abweichendem Curriculum und Anforderungsniveau in einer Aufnahmeeinrichtung angeboten werden soll; auch hierfür bedarf es einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, die (bislang) in keinem deutschen Bundesland mit Ausnahme von Bayern (für Asylberechtigte im beschleunigten Verfahren nach § 30a AsylG) existiert.³¹⁰ Denn die für den Schulzugang und den „schulischen Grundstatus“ maßgeblichen Vorgaben, wozu auch die besuchte Schulform und die darin zu erwerbenden Abschlüsse gehören,³¹¹ müssen durch Parlamentsgesetz festgelegt werden.³¹²

g. Zwischenergebnis

²⁹⁸ BVerfGE 98, 218 (251); 101, 1 (34); 111, 191 (216 f.); st. Rspr.; dazu ausführlich Avenarius/Füssel, Schulrecht, 2010, S. 34 f.

²⁹⁹ Vgl. BVerfGE 34, 165 (183 f.) - Förderstufe; BVerfGE 47, 46 (70 ff.), Sexualkundeunterricht.

³⁰⁰ Vgl. BVerfGE 41, 251 (261 f.) – Speyer-Kolleg.

³⁰¹ Vgl. BVerfGE 108, 282 (297) – Kopftuch.

³⁰² Vgl. auch Jestaedt, in: Isensee/Kirchhof, HdBSr VII, 2009, § 156 Rn. 78; Badura in: Maunz/Dürig, GG Kommentar 74. Lfg. (Mai 2015), Art. 7 Rn. 9 f.; Robbers, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, 2018, Art. 7 Rn. 28.

³⁰³ Vgl. BVerfGE 34, 165 (192 f.); 41, 251 (260); 45, 400 (418); 53, 185 (196); siehe auch Avenarius/Füssel, Schulrecht, 2010, S. 35 ff. m.w.N.

³⁰⁴ Vgl. BVerwGE 47, 195 (198 f.).

³⁰⁵ Vgl. BVerfGE 41, 251 (260); 58, 257 (274 f.).

³⁰⁶ Vgl. BVerfGE 47, 46 (81 f.).

³⁰⁷ Vgl. BVerfGE 108, 242 (311).

³⁰⁸ So zutreffend auch Wächter & Kollegen, Stellungnahme, 2018.

³⁰⁹ Zu entsprechenden Regelungen in einzelnen Bundesländern siehe unter IV.2.d.

³¹⁰ Das bayerische Schulgesetz sieht in Art. 36 Abs. 3 S. 6 BayEUG eine Ausnahme für Schüler vor, welche aufgrund des beschleunigten Verfahrens gemäß § 30 a AsylG in besonderen Aufnahmeeinrichtungen (§ 5 Abs. 5 AsylG) wohnen. Diese können besonderen in den Aufnahmeeinrichtungen eingerichteten Klassen und Unterrichtsgruppen zugewiesen werden.

³¹¹ Siehe die Nachweise oben in Fn. 303.

³¹² Vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 56 m.w.N.

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 strengen 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, 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.

5. Berücksichtigung der Vorgaben des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts bei der Anwendung einfachgesetzlicher Vorschriften

Im Folgenden werden die Anforderungen des höherrangigen EU- und Verfassungsrechts zusammengefasst, welche die Bundesländer bei der Beschulung von Minderjährigen, die mit ihren Familien in Aufnahmezentren nach §§ 44 ff. AsylG wohnen, zu beachten haben.

a. Pflicht zur Beachtung des höherrangigen Rechts und des Völkerrechts

Die entsprechenden Vorschriften des (einfachen) Bundes- und Landesrecht müssen diesen Vorgaben entsprechen und sind, soweit möglich, EU-rechtskonform³¹³ und verfassungskonform³¹⁴ auszulegen und anzuwenden.

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Art. 13 IPwskR, Art. 28 UN-KRK, Art. 24 UN-BRK und das ÜDU binden zwar die Bundesrepublik nur im Außenverhältnis gegenüber den anderen Vertragsstaaten. Über das jeweilige Ratifikationsgesetz gelten die Übereinkommen gem.

³¹³ Zur unmittelbaren Wirkung des Art. 14 Aufnahme-RL und die Verpflichtung der Gerichte zur richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts siehe oben unter III.3.f.

³¹⁴ Vgl. nur BVerfGE 110, 226 (267); 112, 164 (182 f.); 124, 25 (39); st. Rspr.

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG aber zugleich im Range eines Bundesgesetzes auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung.³¹⁵ Damit sich Einzelne vor Gericht direkt auf Bestimmungen aus den Konventionen berufen können, müssen diese ihnen allerdings nicht nur subjektive Rechte verleihen, sondern die Eigenschaft von unmittelbar anwendbaren (*self-executing*) Vorschriften haben. Dies ist nach der Rechtsprechung der Fall, wenn die Norm nach Wortlaut, Zweck und Inhalt „geeignet und hinreichend bestimmt“ ist, um im konkreten Fall rechtliche Wirkungen entfalten zu können.³¹⁶

Bei den Rechten des UN-Sozialpaktes (IPwskR) spricht die inzwischen herrschende Ansicht zumindest den Kernbereichen der einzelnen Sozialpaktrechte einen subjektiv-rechtlichen bzw. unmittelbar justiziablen Gehalt zu.³¹⁷ So hat der UN-Sozialpaktausschuss in seinem *General Comment No. 3* aus dem Jahr 1990 deutlich gemacht, dass vor allem bei der Anwendung einzelner Paktrechte in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot des Paktes davon auszugehen sei, dass der Kerngehalt (*core content*) eines Rechts betroffen, es insofern folglich auch unmittelbar anwendbar sei.³¹⁸

Darüber hinaus erkennt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung an, dass die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der internationalen Menschenrechte und der Gewährleistungen der EMRK sowie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR zu interpretieren und anzuwenden sind (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 GG).³¹⁹ Entsprechend wirken, wie bereits die verfassungsrechtliche Prüfung gezeigt hat, die Gewährleistungen der Art. 13 IPwskR, Art. 24 UN-KRK und das ÜDU, jedenfalls soweit sie konkrete Diskriminierungsverbote statuieren, in die nationale Rechtsordnung hinein und sind bei der Auslegung und Anwendung des einfachen innerstaatlichen Rechts zu beachten.³²⁰

b. Konkrete Anforderungen an die Beschulung von Minderjährigen

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 schulrechtli-

³¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 61 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 17 ff. m.w.N.

³¹⁶ Siehe BVerfGE 29, 348 (360); BVerfG, Beschluss v. 19.9.2006 – 2 BvR 2115/01 u.a., NJW 2007, S. 499 (501) m.w.N.

³¹⁷ Riedel, Gutachten zur Wirkung der UN-BRK, S. 8 f. m.w.N.; Riedel/Arend, NVwZ 2010, S. 1346 (1347 f.).

³¹⁸ CESCR, General Comment No. 3, 1990, para. 5; für weitere Einzelheiten s. Riedel/Arend, NVwZ 2010, S. 1346 (1347 f.). Zur unmittelbaren Wirkung völkerrechtlicher Diskriminierungsverbote auch Degener RdJB 2009, S. 200 (217) m.w.N.

³¹⁹ St. Rspr., zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 62: „Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes“; Grundgesetz „ist nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht“.

³²⁰ Zu den materiellen, insb. auch diskriminierungsrechtlichen Gewährleistungen der Menschenrechtspakte und der EMRK siehe oben unter III.1-2.

chen 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 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.³²¹ Nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen aus einzelnen Bundesländern entsprechen die in Aufnahmeeinrichtungen geschaffenen „Bildungsangebote“ diesem durch das höherrangige Recht vorgegebenem Maßstab häufig nicht.³²²

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 keinem Fall 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 Kommunen vor.³²³

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 Landkreise und 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.³²⁴ Die betroffenen Kinder und ihre Familien haben einen Anspruch auf umgehende landesinterne Verteilung und Beschulung in den Landkreisen bzw. Kommunen.

c. Monitoring

Wie bereits dargelegt, verlangt Art. 28 Abs. 1 Aufnahme-RL von den EU-Mitgliedstaaten ein angemessenes Monitoring-System in Bezug auf die in der Richtlinie garantierten Rechte und

³²¹ Zu den sog. Willkommens- und Sprachförderklassen aus rechtlicher Sicht siehe Wrase, Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, 2018,

³²² Siehe oben unter II.4.b.

³²³ Siehe oben unter II.6-8.

³²⁴ Siehe oben unter II.9.

Gewährleistungen.³²⁵ Ähnliche Obliegenheiten ergeben sich auch aus den Verpflichtungen der relevanten UN-Pakte.³²⁶ 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.³²⁷ Maßnahmen für ein effektives Monitoring, um die Einhaltung der Kinderrechte in Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten, müssen daher für die Zukunft dringend verstärkt werden.

IV. Schulrechtliche Situation und Praxis in den Bundesländern

Die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer und ihre Anwendung in der Praxis müssen den Anforderungen des höherrangigen Rechts genügen. Der Zugang zu den Schulen im Sinne der Verwirklichung des Rechts auf Bildung wird in Deutschland vor allem im Rahmen der Schulpflicht gewährleistet.³²⁸ Durch den verpflichtenden Schulbesuch wird sichergestellt, dass alle Kinder und Jugendlichen in den Genuss einer grundlegenden Bildung kommen³²⁹ und qualifizierende Abschlüsse erwerben können, die Voraussetzung für ihren späteren Berufszugang und den Erfolg im Erwerbsleben sind. Entsprechend der dargestellten internationalen und europarechtlichen Verpflichtungen werden zugewanderte Kinder und Jugendliche nach Maßgabe der schulrechtlichen Vorschriften in die Schulpflicht einbezogen.

1. Beginn und Dauer der Schulpflicht

Die Regeleinschulung, und damit der Beginn der allgemeinen Schulpflicht, erfolgt in den Bundesländern kurz vor oder nach Vollendung des sechsten Lebensjahres des Kindes. Die Pflicht zum Besuch einer allgemeinbildenden Schule endet regelmäßig nach neun oder zehn Pflichtschuljahren.³³⁰ Daran anschließend beginnt für diejenigen Schüler, die keine weiterführenden allgemeinbildenden Schulen besuchen, um dort das Abitur oder die Fachhochschulreife zu erwerben, die – in der Regel dreijährige – Berufsschulpflicht.³³¹ Auf die im Einzelnen stark divergierenden Regelungen in den Bundesländern kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Allgemein lässt sich allerdings sagen, dass die Schulpflicht für alle zugewanderten Kinder und Jugendlichen im Alter von sechs Jahren bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres greift, jedenfalls soweit sie noch keinen berufsqualifizierenden Schulabschluss erworben bzw. eine Berufsausbildung abgeschlossen haben.³³² Wer eine Berufsausbildung

³²⁵ Dies kommt in der englischen Fassung noch deutlicher zum Ausdruck: „Member States shall, with due respect to their constitutional structure, put in place relevant mechanisms in order to ensure that appropriate guidance, monitoring and control of the level of reception conditions are established“; siehe oben unter II.3.c.

³²⁶ Zum menschenrechtlichen Monitoring ausführlich Wrase, RdJB 2017, S. 153 (156 ff.).

³²⁷ So zeigt etwa die Antwort der Landesregierung in NRW auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten S. Beer und B. Aymaz, dass ein erheblicher Teil der Kinder und Jugendlichen länger als drei Monate und eine signifikante Zahl sogar länger als sechs Monate in Aufnahmeeinrichtungen verweilt; LT-Drs. 17/3383, S. 3.

³²⁸ Vgl. nur Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 139 ff.; Lehner (2016), 335 m.w.N.

³²⁹ Entsprechend schreiben auf völkerrechtlicher Ebene Art. 13 Abs. 2 lit. a IPwskR und Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK fest, dass der Grundschulunterricht für alle verpflichtend sein muss.

³³⁰ Zusammenfassend Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 222 ff.

³³¹ Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 245 ff.

³³² Siehe beispielsweise Art. 39, 40 des Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 414, 632, BayRS

begonnen hat, unterliegt in einzelnen Bundesländern auch darüber hinaus der Schulpflicht; diese beruht dann allerdings nicht mehr auf staatlicher Anordnung, sondern auf dem Entschluss des jungen Menschen, einen bestimmten Schulabschluss bzw. eine berufliche Qualifikation zu erwerben.³³³

Hervorzuheben ist, dass geflüchtete junge Menschen, die entsprechend ihrem Alter in das Schulsystem aufgenommen werden, ein Recht darauf haben, ihre Schul- bzw. Berufsbildung mit einem qualifizierenden Abschluss zu beenden und ihnen eine weiterführende Bildung nicht allein aufgrund ihrer Volljährigkeit versagt werden darf (Art. 14 Abs. 1 S. 4 Aufnahme-RL).³³⁴ Das gilt auch dann, wenn sie ihre Schulzeit zunächst in Vorbereitungs- bzw. Sprachlernkursen verbracht haben, deren Ziel es ja ist, auf die Teilnahme am allgemeinen Unterricht vorzubereiten.³³⁵

Darüber hinaus kann man aus dem Recht auf Bildung nach Art. 13 IPwskR sowie dem verfassungsrechtlichen Recht auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip)³³⁶ ableiten, dass der Staat die Pflicht hat, allen jungen Menschen auch nach der Volljährigkeit den Erwerb eines (berufs-)qualifizierenden Abschlusses zu ermöglichen, da dieser eine elementare Voraussetzung für die Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben ist.³³⁷ Auch wenn die Schulpflicht also als „zentrales Element der Rechtsverwirklichung“³³⁸ angesehen werden muss, endet die Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Bildungsrechte geflüchteter junge Menschen nicht mit deren Volljährigkeit.

2. Besonderheiten für minderjährige Asylsuchende

Unterschiede ergeben sich jedoch in Bezug auf den Zeitpunkt, ab dem die Schulpflicht für die Kinder von Asylsuchenden greift.

a. Bundesländer mit ausdrücklichen Regelungen für Kinder von Asylsuchenden

Berlin und Brandenburg haben in ihre Schulgesetze Konkretisierungen eingefügt, aus denen unmittelbar hervorgeht, dass die Schulpflicht für geflüchtete Kinder und Jugendliche unmittelbar mit dem Asylgesuch oder der aufenthaltsrechtlichen Duldung beginnt (§ 41 Abs. 2 SchulG Bln³³⁹; § 36 Abs. 2 SchulG Bbg³⁴⁰). In § 40 Abs. 2 SchulG Bbg wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, durch Rechtsverordnung ein Ruhen der Schulpflicht bis zu drei Monaten

2230-1-1-K), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes v. 24. Juli 2019 (GVBl. S. 398) und durch § 4 des Gesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl. S. 408).

³³³ Vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 172.

³³⁴ Vgl. oben unter III.3.e.

³³⁵ Vgl. Wapler, RdJB 2016, S. 345 (354), die darauf hinweist, dass das deutsche Schulsystem auf die heterogenen Bildungsbiografien junger Flüchtlinge kaum vorbereitet ist.

³³⁶ Vgl. BVerfGE 125, 175 (246); 132, 134 (162, 173); siehe oben unter III.4.c.

³³⁷ Vgl. Füssel, Chancengleichheit, 2009, S. 43.

³³⁸ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (335).

³³⁹ Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. 2004, 26), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 09.04.2019 (GVBl. S. 255).

³⁴⁰ Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl.I/02, [Nr. 08], S.78) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl.I/18, [Nr. 35], S.15).

vorzusehen, wovon das Brandenburgische Bildungsministerium auch Gebrauch gemacht hat.³⁴¹ Auch in den Schulgesetzen von Thüringen und Bayern ist ausdrücklich geregelt, dass Minderjährige im schulpflichtigen Alter mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung drei Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland schulpflichtig werden (§ 17 Abs. 1 ThürSchulG³⁴², Art. 35 Abs. 1 BayEUG³⁴³).

Aus Art. 36 Abs. 3 BayEUG ergibt sich, wie in allen anderen Bundesländern, der Anspruch für aus dem Ausland zugezogene Schüler in einer Regelschule beschult zu werden. Die Schüler sollen grundsätzlich in die Jahrgangsstufe aufgenommen werden, in welcher Schulpflichtige gleichen Alters regelmäßig eingestuft sind.³⁴⁴ Allerdings ist in Art. 36 Abs. 3 S. 6 BayEUG eine Ausnahme für Schüler vorgesehen, welche aufgrund des beschleunigten Verfahrens gemäß § 30a AsylG in besonderen Aufnahmeeinrichtungen (§ 5 Abs. 5 AsylG) wohnen. Diese können gesonderten in den Aufnahmeeinrichtungen eingerichteten Klassen und Unterrichtsgruppen zugewiesen werden. Dies ist, soweit erkennbar, die einzige landesrechtliche Regelung, in der die (Ersatz-)Beschulung innerhalb von Aufnahmeeinrichtungen entsprechend dem Wesentlichkeitsprinzip³⁴⁵ ausdrücklich im Schulgesetz vorgesehen ist. Allerdings bezieht sich die Regelung, wie das Verwaltungsgericht München hervorgehoben hat, nach ihrem Wortlaut ausdrücklich nur auf solche Aufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren, in denen ein beschleunigtes Verfahren nach § 30a AsylG durchgeführt wird.³⁴⁶ Entsprechend dem Sinn und Zweck ist die Möglichkeit der Ersatzbeschulung nach ihrem personellen Anwendungsbereich auf Familien beschränkt, die sich auch über längere Zeit (noch) im beschleunigten Verfahren befinden; hierfür muss das BAMF den Asylantrag innerhalb von einer Woche nach Antragsstellung abgelehnt haben.³⁴⁷ Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die (Ersatz-)Beschulung in den bayerischen Aufnahmezentren in der Praxis *prima facie* in der Regel nicht den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL genügt, auch wenn die Bayerische Staatsregierung seit dem Schuljahr 2018/19 eine dem Regelschulbesuch entsprechende Beschulung anstrebt.³⁴⁸

³⁴¹ § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Eingliederung von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern in die allgemein bildenden und beruflichen Schulen sowie zum Ruhen der Schulpflicht (Eingliederungs- und Schulpflichtruhenverordnung - EinglSchuV) vom 4. August 2017 (GVBl. II/17, [Nr. 43]).

³⁴² Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003 (GVBl. 2003, 238), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (GVBl. S. 210, 228).

³⁴³ Nachweis oben Fn. 332.

³⁴⁴ Art. 36 Abs. 3 S. 5 BayEUG sieht hier für Schülerinnen, welche dem Unterricht aufgrund mangelnder Kenntnisse der deutschen Sprache nicht folgen können, vor, dass besondere Klassen oder Unterrichtsgruppen gebildet werden können.

³⁴⁵ Siehe oben unter III.4.f.

³⁴⁶ VG München, Beschluss vom 08. Januar 2018 – M 3 E 17.4737 und Beschluss vom 08. Januar 2018 M 3 E 17.4801V und Beschluss vom 08. Januar 2018 – M 3 E 17.5029.

³⁴⁷ Ansonsten wird das Verfahren gem. § 30a Abs. 2 S. 2 AsylG als nicht beschleunigtes Verfahren fortgesetzt.

³⁴⁸ Siehe oben unter II.4.b(1); zu den Anforderungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL vgl. unter III.3.c.

Auch wird hierdurch nicht die Pflicht eingeschränkt, minderjährige Kinder und ihre Familien gem. § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F. nach spätestens sechs Monaten auf die Landkreise und Kommunen zu verteilen und dort zu beschulen.³⁴⁹

b. Bundesländer mit Schulpflicht ab Wohnsitznahme und/oder „gewöhnlichem Aufenthalt“

Die Bundesländer Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt stellen in ihren Schulgesetzen allein auf den Wohnsitz im melderechtlichen Sinn ab (siehe § 52 BremSchG³⁵⁰, § 21 Abs. 1 S. 1 SchulG SH³⁵¹, § 36 Abs. 1 SchulG LSA³⁵²). Das Bundesmeldegesetz (BMG)³⁵³, das im Mai 2013 die vorher bestehenden landesgesetzlichen Regelungen ersetzt hat, stellt in § 27 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BMG klar, dass Asylbewerber auch dann der Meldepflicht unterliegen, wenn sie nur vorübergehend eine Aufnahmeeinrichtung oder eine sonstige zugewiesene Unterkunft beziehen. Damit greift die Schulpflicht in diesen Ländern *de iure* ab der Registrierung als Asylbewerber.³⁵⁴

Andere Bundesländer wie Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, das Saarland sowie Mecklenburg-Vorpommern knüpfen die Schulpflicht alternativ an die Wohnung im melderechtlichen Sinn und an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Landesgebiet (siehe § 37 Abs. 1 S. 1 HmbSG³⁵⁵, § 63 Abs. 1 S. 1 NSchG³⁵⁶, § 26 Abs. 1 S. 1 Sächs SchulG³⁵⁷, § 1 Abs. 1 SchulpfIG Saar³⁵⁸, § 41 Abs. 1 S. 1 SchulG M-V³⁵⁹: nur „gewöhnlicher Aufenthalt“). Auch in diesen Ländern gilt also in Verbindung mit dem BMG gesetzlich eine unmittelbare Schulpflicht, die bereits in den Aufnahmeeinrichtungen greifen müsste. Dies ergibt sich neben dem Wohnsitz auch aus dem Merkmal des gewöhnlichen Aufenthalts, der entsprechend § 30 Abs. 3 S. 2

³⁴⁹ Die neu eingeführte Sechsmonatsfrist für minderjährige Kinder und ihre Familien gilt entsprechend ihrem Schutzzweck auch für landesrechtliche Regelungen auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG, dazu oben unter II.6.c.

³⁵⁰ Bremisches Schulgesetz (BremSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2005 (Brem.GBl. 2005, 260, 388, 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. S. 304).

³⁵¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) vom 24. Januar 2007 (GVBl. 2007 39, ber. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 896).

³⁵² Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 2018 (GVBl. LSA 2018, 244, 245).

³⁵³ Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1131).

³⁵⁴ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (336).

³⁵⁵ Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997 (HmbGVBl. 1997, S. 97) in der Fassung vom 31. August 2018 (HmbGVBl. S. 280).

³⁵⁶ Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66).

³⁵⁷ Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 2018 (Sächs-GVBl. S. 648), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782).

³⁵⁸ Gesetz Nr. 826 über die Schulpflicht im Saarland (Schulpflichtgesetz) vom 11. März 1966 in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 1996 (Amtsbl. S. 864, ber. 1997 S. 147), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17. Juni 2015 (Amtsbl. I S. 446).

³⁵⁹ Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010 (GVBl. M-V 2010 S. 462), letzte berücksichtigte Änderung: letzte berücksichtigte Änderung: § 128a angepasst durch Bekanntmachung vom 29. Mai 2018 (GVBl. M-V S. 210).

SGB I zu bestimmen ist. Maßgeblich ist danach die Zukunftsoffenheit des Verbleibs, sodass auch Geflüchtete in Aufnahme- und Übergangseinrichtungen hierunter fallen.³⁶⁰

c. Abweichende Verwaltungsvorschriften und -praxis

Problematisch ist, dass eine Reihe von Bundesländern wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt in ihren betreffenden Verwaltungsvorschriften, also auf untergesetzlicher Ebene, davon ausgehen, dass eine Wohnung im Sinne des Melderechts bzw. ein gewöhnlicher Aufenthalt von Asylbewerbern erst mit der Zuweisung zu einer Kommune begründet wird, sodass die Schulpflicht in der Verwaltungspraxis erst nach der landesinternen Verteilung gem. § 50 AsylG greift.³⁶¹ Die Zuweisung muss zwar gem. § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 AsylG n.F. bei Asylsuchenden mit minderjährigen Kindern nunmehr nach spätestens sechs Monaten erfolgen; bis dahin findet allerdings in den genannten Bundesländern keine reguläre Beschulung statt.³⁶² Derartige „norminterpretierende“ Verwaltungsvorschriften widersprechen nicht nur Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL, der den Zugang zum Bildungssystem nach spätestens drei Monaten verlangt, sondern – wie dargelegt – auch den tatbestandlichen Vorgaben der Schulgesetze, nach denen die Schulpflicht eigentlich schon mit der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen beginnt.³⁶³ Solche Verwaltungsvorschriften sind daher rechtlich unbeachtlich;³⁶⁴ in der Praxis zeigen sie aber weitreichende Wirkung.

Momentan gibt es, wie beschrieben, keine Erhebungen und auch kein zentrales Monitoring-System, um valide feststellen zu können, wie die Bundesländer bezüglich des Schulbesuchs von Kindern im schulpflichtigen Alter in Aufnahmeeinrichtungen tatsächlich verfahren.³⁶⁵ Eine Umfrage der deutschen Monitoring Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention unter den Bundesländern aus dem Jahr 2017 zeigt allerdings, dass auch in den anderen Ländern wie u.a. Bayern, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein eine Beschulung an Regelschulen in aller Regel erst mit dem Verlassen der Aufnahmeeinrichtung und der Verteilung auf Gemeinschaftsunterkünfte effektiv stattfindet.³⁶⁶ Während des Aufenthaltes in zentralen Aufnahmeeinrichtungen wird meistens nur ein „Bildungsangebot“ gemacht, das von Umfang, Inhalt und Qualität mit einer tatsächlichen Beschulung an einer Regelschule nicht vergleichbar ist.³⁶⁷

Ganz unabhängig davon, dass diese Praxis ohne gesetzliche Regelung nicht den Schulgesetzen der Länder entspricht,³⁶⁸ genügt ein solches Angebot nicht den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL und muss daher nach Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL spätes-

³⁶⁰ Vgl. Wapler, RdJB 2016, S. 345 (348 f.) m.w.N. zur Rspr.

³⁶¹ Siehe die Nachweise bei Lehner, RdJB 2016, S. 329 (337), dort Fn. 63.

³⁶² Dies bestätigt sich in der DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017.

³⁶³ Oben unter IV.2.b.

³⁶⁴ Statt vieler Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, 2012, § 17 Rn. 74.

³⁶⁵ Vgl. oben unter III.5.c.

³⁶⁶ DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 2, 5, 6, 16.

³⁶⁷ Siehe exemplarisch die Verwaltungsregelung in Hamburg: Verwaltungsvorschrift über die schulische Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen und Erstversorgungseinrichtungen für unbegleitete Minderjährige in Hamburg vom 16.10.2015 (MBISchul HA 2015, 46); bzgl. Bayern und NRW siehe oben unter II.4.b.

³⁶⁸ Siehe oben unter III.4.f und IV.2.b.

tens nach drei Monaten durch den Zugang zur Regelschule bzw. durch einem dieser gleichwertigen Angebot abgelöst werden.³⁶⁹ Soweit dies am Ort der Aufnahmeeinrichtung nicht möglich oder – was nach Einführung der Sechsmonatshöchstfrist in § 47 Abs. 1 AsylG oft der Fall sein wird – nicht sinnvoll ist, liegt ein „anderer zwingender Grund“ i.S.d. § 49 Abs. 2 AsylG vor. Die Länder sind dann verpflichtet, die Kinder und ihre Familien nach spätestens drei Monaten landesintern zu verteilen (Ermessensreduzierung auf Null),³⁷⁰ jedenfalls soweit eine Rückreise bzw. Abschiebung nicht innerhalb der nächsten Tage und Wochen bis zum Ablauf der Sechsmonatsfrist nach § 47 Abs. 1 AsylG n.F. konkret zu erwarten ist.³⁷¹

d. Gesetzliche Einschränkungen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg

Einschränkungen der Schulpflicht für geflüchtete Kinder sind in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz unmittelbar in den Schulgesetzen verankert worden (insb. § 34 Abs. 6 SchulG NRW³⁷², § 56 Abs. 2 SchulG R-P³⁷³) bzw. werden in Hessen durch Rechtsverordnung normiert.³⁷⁴ Die entsprechenden Vorschriften sehen ausdrücklich vor, dass die Schulpflicht erst mit Verlassen der Aufnahmeeinrichtung und der Zuweisung zu einer Gemeinde eingreift.³⁷⁵ Allerdings muss auch hier das höherrangige Recht beachtet werden. So fordert Art. 14 Abs. 2 AufnahmeRL wie gesehen, dass minderjährigen Asylbewerbern spätestens nach drei Monaten der Zugang zum allgemeinen Bildungssystem verschafft werden muss.³⁷⁶ Die Norm ist inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, sodass ihr unmittelbare Wirkung zukommt.³⁷⁷ In Verbindung mit den schulgesetzlichen Regelungen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen ergibt sich daher, dass in diesen Bundesländern die landesinterne Verteilung von Kindern im schulpflichtigen Alter und ihren Familien nach § 49 Abs. 2 AsylG spätestens nach drei Monaten erfolgen muss, damit die Schulpflicht und damit eine effektive Beschulung in Regelschulen auch für sie eingreift.³⁷⁸

Ob Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL – über den Grundschulbereich hinaus (Art. 13 Abs. 2 lit. a IPwSKR, Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK) – eine Erstreckung der Pflicht zum Schulbesuch verlangt,

³⁶⁹ Ausführlich oben unter III.3.

³⁷⁰ Siehe oben unter II.9 und III.5.

³⁷¹ Soweit dies konkret absehbar ist, dürfte die Beschulung in der Regelschule am Ort der Aufnahmeeinrichtung besser vertretbar sein.

³⁷² Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW) vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 02. Juli 2019 (SGV. NRW. 223).

³⁷³ Schulgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. 2004, 239), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19.12.2018 (GVBl. S. 463).

³⁷⁴ § 46 Abs. 1 S. 1, letzter HS der Verordnung zur Gestaltung des Schulverhältnisses (VOGSV) vom 19. August 2011, zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. Dezember 2017 (ABl. 2018 S. 2).

³⁷⁵ § 34 Abs. 6 SchulG NRW lautet: „Die Schulpflicht besteht für Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und allein stehende Kinder und Jugendliche, die einen Asylantrag gestellt haben, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind und solange ihr Aufenthalt gestattet ist. Für ausreisepflichtige ausländische Kinder und Jugendliche besteht die Schulpflicht bis zur Erfüllung ihrer Ausreisepflicht. Im Übrigen unterliegen Kinder von Ausländerinnen und Ausländern der Schulpflicht, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.“

³⁷⁶ Siehe oben unter III.3.d.

³⁷⁷ Siehe oben unter III.3.f.

³⁷⁸ Vgl. – auch zur Verwaltungsvorschrift in NRW – oben unter II.9.

wofür einiges spricht,³⁷⁹ ist für die Praxis von nachrangiger Bedeutung, solange der Zugang zur Schule spätestens drei Monate nach Stellung des Asylantrags für Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen effektiv sichergestellt wird. Kritisch zu sehen ist in diesem Zusammenhang, dass in Baden-Württemberg das Schulgesetz in § 72 Abs. 1 S. 3 SchulG BW³⁸⁰ für Asylberechtigte eine Wartezeit von sechs Monaten vorsieht, ehe die Schulpflicht gilt.³⁸¹ Zwar weist die Landesregierung darauf hin, dass nach § 13 Abs. 1 S. 1 FlüAG³⁸² „im Rahmen der vorläufigen Unterbringung [...] sicherzustellen [ist], dass der Schulbesuch nach Maßgabe des Schulgesetzes für Baden-Württemberg erfolgen kann“ und somit ein unmittelbares Schulzugangsrecht besteht.³⁸³ Wie sich aber aus § 7 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 FlüAG in Abgrenzung zu § 6 FlüAG unzweifelhaft ergibt, liegt eine „vorläufige Unterbringung“ im Sinne des Gesetzes erst nach Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 6 FlüAG und landesinterner Verteilung auf die Landkreise vor. Damit folgt aus Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL zwingend, dass Kinder im schulpflichtigen Alter und ihre Familien in Baden-Württemberg nach § 49 Abs. 2 AsylG spätestens nach drei Monaten auf die Landkreise und Kommunen zu verteilen sind, da sie vorher weder der Schulpflicht unterfallen noch ein Schulzugangsrecht haben.

3. Ergebnis der schulrechtlichen Untersuchung

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,³⁸⁴ in der Regel erst mit der landesinternen Verteilung nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen. In den zentralen Einrichtungen selbst wird meistens nur ein „Bildungsangebot“ gemacht, das höchstens vorbereitenden Charakter hat und dem Recht auf Schulbesuch nicht (annähernd) 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.

³⁷⁹ Dazu oben unter III.3.d.

³⁸⁰ Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) in der Fassung vom 1. August 1983 (GBl. 1983, 397), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2019 (GBl. 2019 S. 53).

³⁸¹ Vgl. auch Lehner RdJB 2016, S. 329 (337) m.w.N.

³⁸² Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen (Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlüAG) vom 19. Dezember 2013 (GBl. 2013, 493), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 12. Juni 2018 (GBl. S. 173, 187).

³⁸³ Vgl. DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 1.

³⁸⁴ Zusammenfassend oben unter III.5.b.

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 davon ausgegangen werden, dass der durch das höherrangige Recht geforderte Zugang zum Schulsystem in der Regel erst nach landesinterner Verteilung effektiv gewährleistet wird und vorher in den Aufnahmeeinrichtungen lediglich „Bildungsangebote“ gemacht werden, die den Anforderungen des Völker-, Europa- und EU-Rechts nicht genügen. Zwar hat eine Umfrage im Auftrag der UNICEF im Jahr 2017 ergeben, dass von etwa 30 Prozent der befragten Mitarbeitenden angegeben wurde, dass auch in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen untergebrachten Kindern und Jugendlichen in schulpflichtigem Alter eine Regelschule (entweder Willkommensklasse oder Regelunterricht) besuchen.³⁸⁵ Dies lässt sich aber anhand der vorliegenden Regelungen und Daten nicht eindeutig an der Praxis bestimmter Bundesländer festmachen und könnte auf örtliche Besonderheiten der jeweiligen Einrichtungen zurückzuführen sein. Indes bestätigt die Untersuchung den vorliegenden Befund, dass in der weit überwiegenden Praxis, d.h. über 70 Prozent, eine adäquate Beschulung in Regelschulen nicht sichergestellt ist.³⁸⁶ Soweit daher in den Bundesländern ein Regelschulzugang am Ort der Aufnahmeeinrichtung 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.

³⁸⁵ Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 40-43.

³⁸⁶ Siehe oben unter II.4.a-b.

V. Rechtsschutz (Bearb.: Haschemi Yekani)

Im Rahmen der durch das Gutachten geprüften Sachverhalte stellt sich die Frage, wie der Anspruch auf Bildung für junge schulpflichtige Geflüchtete rechtlich durchgesetzt werden kann. Dies wird im Folgenden behandelt. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Umstände des Einzelfalls zu abweichenden Ergebnissen und Rechtswegen führen können. Die folgenden Ausführungen können eine Rechtsberatung im Einzelfall nicht ersetzen und dienen nur der Übersicht eines möglichen Rechtsschutzes.³⁸⁷

Um das Recht auf Bildung der jungen Geflüchteten im Einzelfall durchsetzen zu können, müssen die jeweiligen landesrechtlichen Voraussetzungen im Schul- wie im Aufenthaltsrecht sowie die konkreten Umstände des Einzelfalls der jungen Geflüchteten beachtet werden.

1. Materiell-rechtliche Voraussetzungen

a. Allgemeines

Bei dem Anspruch der jungen schulpflichtigen Geflüchteten, an einer Regelschule aufgenommen zu werden, handelt es sich um einen gesetzlichen Anspruch. Die Umsetzung und Durchsetzung der Schulpflicht liegt in der Verantwortung des Staates – indem der Staat die Schulpflicht anordnet, ist er verpflichtet die Voraussetzungen für ihre Erfüllung zu schaffen.³⁸⁸ Die jungen Geflüchteten müssen – je nach landesrechtlicher Regelung und Schultyp – einer Regelschule zugewiesen werden oder können sich an einer Schule anmelden.³⁸⁹ In einigen Bundesländern beginnt die Schulpflicht bereits unmittelbar nach Zuzug, unabhängig von der Wohnverpflichtung oder der Zuweisung zu einem Landkreis oder einer Kommune.³⁹⁰

Grundsätzlich müssen minderjährige Geflüchtete, ihre Eltern und Geschwister von der zuständigen Behörde jedoch nach § 47 Abs. 1 AsylG n.F. spätestens nach sechs Monaten aus der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune bzw. einem Landkreis und der zuständigen Regelschule zugewiesen werden.³⁹¹

Sollte eine Zuweisung eines schulpflichtigen jungen Geflüchteten nicht durch die zuständige Behörde im Rahmen des landesrechtlichen Schulrechts eigenständig erfolgen, besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Zuweisung zur Regelschule bei der zuständigen Behörde zu stellen und/oder die Zuweisung zur Regelschule gerichtlich einzufordern. Der Antrag ist auf Zuweisung zu der zuständigen Regelschule im Schulbezirk der jeweiligen Unterkunft zu stellen.

³⁸⁷ Die unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen zur Schulpflicht sowie der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen aufgrund des Asylgesetzes und der landesrechtlichen aufenthaltsrechtlichen Ausführungsgesetzen können im Hinblick auf die verschiedenen betroffenen Personengruppen und Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, welche bei der Rechtsdurchsetzung zu beachten sind.

³⁸⁸ Avenarius, in Avenarius/Füssel, Schulrecht, 2010, S. 345 ff.

³⁸⁹ Ebd., S. 345 ff. (360-362).

³⁹⁰ Siehe oben unter IV.2.b.

³⁹¹ Siehe oben unter II.6.

Für die Frage, ob im Einzelfall die Ansprüche auf Beschulung an einer Regelschule und/oder eine Umverteilung in die Gemeinschaftsunterkünfte gerichtlich durchgesetzt werden können, sollte zunächst die aufenthaltsrechtliche und schulrechtliche Situation geprüft werden.

Hierbei ist zu prüfen, ob ggf. noch eine Wohnverpflichtung besteht und welche konkreten Voraussetzungen im jeweiligen Bundesland für den Beginn der Schulpflicht benannt sind.

b. Einfluss der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Unterbringung auf den Zugang zur Regelschule

Einige landesrechtlichen Vorgaben zum Schulrecht beziehen sich auf die Zuweisung der Asylbewerberinnen zu den Landkreisen bzw. Kommunen.³⁹² Im jeweiligen Einzelfall wird dann die Frage zu klären sein, ob die Schulpflicht nach drei Monaten durchgesetzt werden kann, auch wenn eine Zuweisung in diesem Zeitraum zu einer Kommune durch die zuständigen Behörden noch nicht erfolgt ist.

(1) Minderjährige Geflüchtete aus sicheren Herkunftsländern

Dies betraf bislang vor allem Schülerinnen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG), welche gemäß § 47 Abs.1a AsylG a.F. verpflichtet waren, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrages als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsanordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Aufgrund der Änderungen des § 47 Abs.1a AsylG n.F.³⁹³ entfällt nun auch bei den jungen Geflüchteten und ihren Familien, die aus sog. sicheren Herkunftsstaaten stammen die Wohnsitzverpflichtung nach sechs Monaten, und es ist eine Umverteilung nach §§ 48-50 AsylG in eine Kommune vorzunehmen.³⁹⁴

(2) Geflüchtete im beschleunigten Verfahren nach §§ 5 Abs.5, 30a AsylG

Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur besonderen Unterbringung im beschleunigten Verfahren nach §§ 5 Abs.5, 30a AsylG können unter Umständen rechtliche Folge haben, welche bei der Rechtsdurchsetzung der Schulpflicht für die jungen geflüchteten Schülerinnen zu beachten sind.

So sieht zum Beispiel das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz vor, dass junge Geflüchtete, welche aufgrund des beschleunigten Verfahrens gemäß § 30a AsylG sog. besonderen Aufnahmeeinrichtungen zugewiesen sind, zur Erfüllung der Schulpflicht in dort extra eingerichteten Klassen und Unterrichtsgruppen unterrichtet werden können (Art. 36 Abs. 3 S. 6 BayEUG).

³⁹² Vgl. § 34 Abs. 6 SchulG NRW, § 56 Abs. 2 SchulG R-P, § 46 VOGSV Hess; Nachweise oben unter IV.2.d.

³⁹³ Vgl. BT-Drs. 19/10706, S.15

³⁹⁴ Siehe oben unter II.6 und II.8.

Diese Regelung greift jedoch nur, insoweit das beschleunigte Verfahren (§ 30 a AsylG) tatsächlich durchgeführt wird. Allein die Verpflichtung, in einer solchen Einrichtung zu wohnen, lässt den Anspruch auf Beschulung in einer Regelschule nicht entfallen.³⁹⁵

(3) Landesrechtliche Regelungen auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG

Die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs.1b AsylG, wurde im Zuge der neuesten gesetzlichen Änderungen nicht verändert. Die Privilegierung minderjähriger Geflüchteter und ihrer Familien, dass eine Wohnverpflichtung nur für längstens sechs Monate besteht, wurde nicht auf die Regelungsmöglichkeit der Bundesländer nach § 47 Abs.1b AsylG übernommen.³⁹⁶

Nach der in diesem Gutachten begründeten Rechtsauffassung kann dies jedoch nicht dazu führen, dass die Bundesländer hier Regelungen treffen können, welche von der Höchstfrist der Wohnverpflichtung von sechs Monaten abweichen dürfen.³⁹⁷ Bisher haben Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt von der Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung gem. § 47 Abs.1b AsylG Gebrauch gemacht.³⁹⁸ Die Regelungen der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt sind dabei mit der Regelung des § 47 Abs.1 AsylG n.F. vereinbar.³⁹⁹ Die landesrechtlichen Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen müssen der bundesrechtlichen Höchstfrist von sechs Monaten nach § 47 Abs.1 AsylG n.F. angepasst werden.⁴⁰⁰

c. Einfluss der schulrechtlichen Regelungen auf die aufenthaltsrechtliche Unterbringungsentscheidung

So wie die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen Auswirkungen auf die Umsetzung der Schulpflicht haben können, kann jedoch unter Umständen auch die schulrechtliche Situation Auswirkungen auf die Unterbringung der jungen Geflüchteten und ihrer sorgeberechtigten Bezugspersonen und Familien entfalten.

Bei Familien und alleinerziehenden Personen mit schulpflichtigen Kindern kann die Durchsetzung der Schulpflicht dazu führen, dass die Wohnverpflichtung aufgehoben und die Verteilung der Familien aus den Erstaufnahmeeinrichtungen in Gemeinschaftsunterkünfte (und somit die Verteilung auf die Landkreise/Kommunen) erfolgen muss, § 49 Abs.2 AsylG.⁴⁰¹

Das Ermessen der Behörde kann sich dabei zu einer Verpflichtung und einem korrespondierenden Anspruch des Asylbewerbers verdichten, die Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu beenden und den Asylbewerber umzuverteilen.⁴⁰² Dies wird auch durch die Änderungen des § 47 Abs.1 und 1a AsylG n.F. bestätigt, welcher die Wohnverpflichtung für Asylsuchende in den Aufnahmeeinrichtungen nun auf bis zu 18 Monate (oder sogar auf un-

³⁹⁵ VG München, Beschluss vom 08. Januar 2018 – M 3 E 17.4737 und Beschluss vom 08. Januar 2018 – M 3 E 17.4801V und Beschluss vom 08. Januar 2018 – M 3 E 17.5029; vgl. oben unter IV.2.a.

³⁹⁶ Siehe oben unter II.6.c.

³⁹⁷ Siehe oben unter II.6.c m.w.N.

³⁹⁸ Siehe oben unter II.7.

³⁹⁹ Siehe oben unter II.7.a-b.

⁴⁰⁰ Siehe oben unter II.7.c-d.

⁴⁰¹ Siehe oben unter II.9.

⁴⁰² Vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 29. August 2017 – A 4 K 7956/17.

bestimmte Zeit) verlängert, jedoch Ausnahmeregelungen für minderjährige Kinder und ihre Eltern, andere sorgeberechtigte Personen sowie volljährige ledige Geschwister vorsieht.⁴⁰³

Die Durchsetzung und Umsetzung der Schulpflicht stellt ein hohes Rechtsgut dar, welches bei der Entscheidung der zuständigen Behörde über die Wohnverpflichtung gem. §§ 47, 49 Abs. 2 AsylG zu berücksichtigen ist.⁴⁰⁴

Soweit der Aufenthalt der Familien und alleinerziehenden Personen mit schulpflichtigen Kindern in den Erstaufnahmeeinrichtungen drei Monate (bzw. im äußersten Fall sechs Monate) überschreitet, ist daher ein Antrag auf die Feststellung der Beendigung der Wohnverpflichtung sowie Umverteilung in eine Gemeinschaftsunterkunft zu stellen (§§ 49 Abs. 2, 50 Abs. 1 S. 2 AsylG). Hierbei sollte sich zur Begründung der Anträge auf das Recht auf Bildung der jungen Geflüchteten an einer Regelschule berufen werden. Eine Umverteilung auf die Kommunen ist notwendig, um den jungen Geflüchteten den Besuch einer angemessenen und passenden Regelschule zu ermöglichen.

Es kann ratsam sein, den Antrag um die Bitte einer schriftlichen Bescheidung des Antrages mit Begründung zu ergänzen, §§ 37, 39 VwVfG. Im Falle einer Ablehnung eröffnet dies unmittelbar den Rechtsweg. Ein solcher Antrag auf Umverteilung sollte zeitgleich mit dem Antrag auf Zuweisung zu einer Regelschule für das schulpflichtige Kind verbunden werden.

2. Prozessuale Durchsetzung der Ansprüche

Für die gerichtliche Klärung des Anspruchs auf Zuweisung zu einer Regelschule oder der landesinternen Verteilung und Zuweisung zu einem Landkreis/einer Kommune sind in Deutschland die Verwaltungsgerichte (§§ 40, 45 VwGO) zuständig. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich dabei nach § 52 VwGO.

Soweit die Voraussetzungen der Schulpflicht aufgrund der aufenthaltsrechtlichen sowie schulrechtlichen Situation vorliegen und die zuständigen Behörden die jungen Geflüchteten keiner Regelschule zugewiesen haben oder deren Aufnahme abgelehnt haben, kann eine Verpflichtungsklage § 42 Abs. 1 2. Alt VwGO sowie ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 123 VwGO beim zuständigen Verwaltungsgericht statthaft sein.

Gleiches gilt für den Fall, dass die Voraussetzungen für eine Umverteilung auf die Kommunen/Landkreise und für die Zuweisung in Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnungen vorliegen.

a. Verpflichtungsklage

(1) Verpflichtungsklage auf Zuweisung zur Regelschule

Grundsätzlich ist der Anspruch auf Zuweisung zur zuständigen Regelschule im Rahmen einer Verpflichtungsklage gegen das gem. § 42 Abs. 1 2. Alt VwGO durchzusetzen.⁴⁰⁵

⁴⁰³ Siehe oben unter II.6.

⁴⁰⁴ Siehe oben unter III.

⁴⁰⁵ Vgl. Avenarius/Füssel, Schulrecht, 2010, S. 560 ff. (566-569).

Die Verpflichtungsklage muss zulässig und begründet sein. Im Rahmen der Zulässigkeit wird geprüft ob ein Vorverfahren/Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) durchgeführt wurde, soweit dieses rechtlich notwendig ist und die Klagebefugnis gem. § 42 Abs.2 VwGO vorliegt.

Klagebefugt ist, wer geltend macht, durch eine Maßnahme der Verwaltung in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein. Die minderjährigen Schülerinnen werden hierbei von den sorgeberechtigten Personen gesetzlich vertreten (§ 62 VwGO, § 1629 Abs.1 BGB). Die Klage ist begründet, wenn die Klägerinnen nachweisen können, dass der geltend gemachte Anspruch tatsächlich besteht (§§ 42, Abs.1 2.Alt, 113 Abs.5 VwGO).⁴⁰⁶

Ziel der Verpflichtungsklage ist es, die zuständige Schulbehörde zu verpflichten, die betroffene Schülerin der zuständigen Regelschule oder einer Regelschule im zuständigen Schulbezirk⁴⁰⁷ zuzuweisen. Hierbei sind bei der Rechtsdurchsetzung sowohl das Alter der jungen Geflüchteten und die begehrte Schulform im Hinblick auf die landesrechtlichen Schulgesetze zu beachten.

Der Anspruch auf Zugang zum öffentlichen Bildungswesen, ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1, Art. 12 GG sowie den ergänzenden Vorschriften des Länderrechts.⁴⁰⁸ Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Zugang zum öffentlichen Bildungswesen unter zumutbaren Bedingungen schließt grundsätzlich auch das Recht ein, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften aus den bestehenden öffentlichen Schulen die konkrete einzelne Schule auszuwählen, die das Kind besuchen soll.⁴⁰⁹

Die schulrechtlichen Vorschriften regeln im Einzelnen den Beginn der Schulpflicht, die erforderliche Anmeldung und das Einschulungsverfahren. Der Zugang zu Grundschulen und weiterführenden Schulen ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.⁴¹⁰

In der dem Gutachten zugrundeliegenden Rechtsfrage geht es daher darum, im Klageverfahren darzulegen, dass die jungen Geflüchteten ein Recht auf Zugang zu Bildung an einer Regelschule haben.

Für die Begründetheit der Verpflichtungsklage muss dargelegt werden, dass die jungen Geflüchteten einen Anspruch auf Zuweisung zu einer Regelschule haben. Dieser ergibt sich daraus, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter sind und ihren Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt im jeweiligen Bundesland haben.⁴¹¹

(2) Verpflichtungsklage auf Zuweisung in einen Landkreis bzw. eine Kommune

Die Verpflichtungsklage muss zulässig und begründet sein. Im Rahmen der Zulässigkeit wird geprüft, ob ein Vorverfahren/Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) durchgeführt wurde, soweit dieses rechtlich notwendig ist und die Klagebefugnis gem. § 42 Abs.2 VwGO vorliegt.

⁴⁰⁶ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § 113 Rn 178 ff.

⁴⁰⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 12. März 2019 – 1 BvR 2721/16, Rn 25-33.

⁴⁰⁸ Eckhold, in: Johlen/Oerder, MAH VerwR 2017, §15 Rn 36-37.

⁴⁰⁹ Kuhla, in: BeckOK VwGO Kommentar, 2019, § 123 Rn. 118-118.

⁴¹⁰ Eckhold, in: Johlen/Oerder, MAH VerwR 2017, § 15 Rn. 37.

⁴¹¹ Siehe oben unter IV.2.b.

Der vorherige Antrag bei der zuständigen Behörde auf Umverteilung stellt ein Vorverfahren im Sinne des § 68 VwGO dar.⁴¹²

Ziel der Verpflichtungsklage ist es, das zuständige Land zu verpflichten, die minderjährigen jungen Geflüchteten und ihre Familien bzw. sorgeberechtigten Bezugspersonen gemäß §§ 47 Abs. 1, § 49 Abs. 2 oder § 50 Absatz 1 S. 2 AsylG einer Kommune/Landkreis zuzuweisen.

Für die Begründetheit der Verpflichtungsklage muss dargelegt werden, dass die minderjährigen Geflüchteten und ihre Familien bzw. sorgeberechtigten Bezugspersonen einen Anspruch auf die landesinterne Verteilung und Zuweisung in einen Landkreis/ eine Kommune haben.

Wie dargelegt haben die jungen minderjährigen Geflüchteten und ihre Familien nach drei bzw. spätestens sechs Monaten einen Anspruch auf die landesinterne Umverteilung in die Kommunen.⁴¹³

Der Anspruch auf Umverteilung kann sich aus unterschiedlichen Rechtsgründen ergeben. So könnte zum Beispiel die Verpflichtung zur Verteilung gemäß § 50 Abs. 1 S. 1 AsylG zwingend gegeben sein, wenn ein Schutzstatus nach §§ 2,3 oder 4 AsylG zuerkannt wurde, Duldungsgründe nach § 60 Abs. 5, 7 AufenthG vorliegen oder die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO vom Verwaltungsgericht angeordnet wurde⁴¹⁴.

In den Fällen, in welchen die Verteilung gemäß § 50 Abs. 1 S.2 AsylG nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde zu erfolgen hat, ist das Ermessen der Behörde in der Regel auf Null reduziert, sodass eine Verpflichtung zur landesinternen Verteilung bestehen sollte⁴¹⁵.

Wie dargelegt,⁴¹⁶ muss die Regelung des § 47 Absatz 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S.2 AsylG n.F. als Schutznorm angesehen werden, welcher ein individualschützender Charakter zugeordnet werden kann und somit das Ermessen der Behörde auf Null reduziert.⁴¹⁷

Die Begründung der Klage könnte auch auf die Regelung des § 49 Abs.2 AsylG n.F. gestützt werden, sodass eine Umverteilung bereits vor Ablauf der sechs Monate in Betracht kommt, soweit zwingende Gründe für eine Umverteilung geltend gemacht werden können⁴¹⁸. Hierbei kann auf die Umsetzung des Rechts auf Bildung der jungen minderjährigen Geflüchteten an einer Regelschule verwiesen werden⁴¹⁹. Eine Umverteilung auf die Kommunen und in die Gemeinschaftsunterkünfte bzw. Wohnung könnte notwendig sein, um den jungen Geflüchteten den Besuch einer angemessenen und passenden Regelschule zu ermöglichen.

Die Einschätzung, welche Rechtsgründe in einer Verpflichtungsklage zum Erfolg führen können, hängen von den tatsächlichen und rechtlichen Umständen des Einzelfalls ab.

⁴¹² Siehe unter V.1.c; vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019- A 4 K 11190/18.

⁴¹³ Siehe oben unter II.8.

⁴¹⁴ Siehe oben unter II.8.

⁴¹⁵ siehe oben unter II.8.a.

⁴¹⁶ anderer Ansicht VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019- A 4 K 11190/18.

⁴¹⁷ siehe oben unter II.8.a(2).

⁴¹⁸ Siehe oben unter II.9.

⁴¹⁹ Siehe oben unter II.9.

(3) Verbindung der Anträge

Grundsätzlich stehen der Anspruch auf die Zuweisung zu einer Regelschule und der Anspruch auf Zuweisung in einen Landkreis/eine Kommune nebeneinander und können getrennt geltend gemacht werden.

Nach den Umständen des Einzelfalles kann es jedoch sinnvoll sein, die beiden Ansprüche in einer Klage zu verbinden. So wäre nicht nur der Besuch einer Regelschule für die minderjährigen Geflüchteten gewährleistet, sondern die gesamte Familie könnte dann die Aufnahme-einrichtung verlassen.

b. Einstweiliger Rechtsschutz

Verfahren an den deutschen Verwaltungsgerichten sind jedoch äußerst langwierig. Um Nachteile für die betroffene jungen Geflüchteten abwenden zu können und ihren Anspruch auf Zugang zu einer Regelschule und/oder die Zuweisung in eine Gemeinschaftsunterkunft in einem Landkreis/Kommune durchsetzen zu können, kann ein Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz (im Falle einer Verpflichtungsklage nach § 123 VwGO) geführt werden. Das Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz ist dabei auch schon vor der Klageerhebung in der Hauptsache möglich.⁴²⁰

Die Durchsetzung der Schulpflicht erfolgt hierbei durch eine sogenannte Regelungsanordnung (§ 123 Abs. 1 S. 2 VwGO).⁴²¹ Die Regelungsanordnung ist eine Maßnahme, die der (vorläufigen) Erweiterung einer Rechtsposition dienen soll. Eine Regelungsanordnung ist möglich in Fällen, in denen die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung besteht.⁴²² Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es um die vorläufige Begründung oder Erweiterung einer Rechtsposition geht, soweit dies zur Abwehr von wesentlichen Nachteilen, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen notwendig ist.⁴²³ Die Regelungsanordnung ist auf eine Veränderung des Status quo ausgerichtet.⁴²⁴ Für den Erlass einer einstweiligen Anordnung ist es daher erforderlich, dass der Antragsteller glaubhaft macht, dass ihm ein Recht zusteht und wesentliche Nachteile oder Gefahr drohen, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht.⁴²⁵

Die Voraussetzungen für ein Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz sind (1.) ein Anordnungsanspruch sowie (2.) ein Anordnungsgrund. Zudem darf der Antrag (3.) keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache darstellen.

(1) Anordnungsanspruch

Die Antragstellerinnen müssen glaubhaft machen, dass ihnen der geltend gemachte Anspruch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zusteht.

⁴²⁰ Happ, in: Eyermann, VwGO Kommentar, 2019, § 123 Rn 28a u. 43.

⁴²¹ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § 123 Rn. 6 ff.

⁴²² Ebd. Rn. 8 ff.

⁴²³ Ebd. Rn. 8 ff.

⁴²⁴ Eyermann/Happ § 123 Rn. 23.

⁴²⁵ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § 123 Rn. 8 ff.

Dies erfolgt durch eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache (Verpflichtungsklage). Wenn nach der Prüfung der Sach- und Rechtslage von einem voraussichtlichen Erfolg in der Hauptsache ausgegangen werden kann, ist die Glaubhaftmachung zu bejahen.

Dies bedeutet, dass eine vollumfängliche rechtliche Prüfung vorzunehmen ist. Hierbei werden die tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs (wie bei der Verpflichtungsklage) geprüft. Wird festgestellt, dass der Anspruch gegeben ist, liegt ein Anordnungsanspruch vor.

Das Gericht muss also prüfen, ob dem Antragssteller ein Anspruch auf Zuweisung zu einer Regelschule im zuständigen Schulbezirk zusteht.

Für die Bewertung im Einzelfall, wann die Voraussetzungen der Schulpflicht erfüllt sind, müssen daher der Aufenthaltsstatus, die Aufenthaltsdauer, das Alter, der Bildungsstand und die Sprachfähigkeiten der jungen Geflüchteten geprüft werden.

Da eine Verletzung dieses Rechts nach den EU- und völkerrechtlichen Maßstäben⁴²⁶ bereits nach drei Monaten (max. sechs Monaten) eintritt, können die jungen Geflüchteten hier glaubhaft machen, dass ihnen der Anspruch zusteht.

Zur Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs auf Zuweisung in eine Kommune würde dabei – je nach Einzelfall – auf die aufenthaltsrechtlichen Gründe der §§ 47 Abs.1, 49 Abs. 2 oder 50 Abs.1 S.2 AsylG abgestellt werden können, um darzulegen, dass ein solcher Anspruch besteht.

Dabei müssen im Einzelfall die Umstände der aufenthaltsrechtlichen Regelungen sowie die jeweils einschlägigen schulrechtlichen Voraussetzungen beachtet werden.

(2) Anordnungsgrund

Um den Anordnungsgrund glaubhaft zu machen, muss der Antragsteller darlegen, dass ihm Nachteile drohen, die das Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache unzumutbar erscheinen lassen. In diesem Zusammenhang ist sowohl die Eilbedürftigkeit als auch die Dringlichkeit des Vorgehens darzulegen. Hierbei wird eine Interessensabwägung zwischen denen des Antragstellers und den gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen vorgenommen. Es wird hierbei geprüft, ob dem Antragsteller zuzumuten ist, die Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten oder nicht. Bei dieser Entscheidung wird unter anderem berücksichtigt, ob irreparable Schäden zu erwarten sind oder die Wirkungslosigkeit des nachträglichen Rechtsschutzes festgestellt wird.

Im Schulrecht folgt der Anordnungsgrund für die begehrten Regelungen der (vorläufigen) Aufnahme in die Grundschule bzw. höheren Schule oder der Versetzung in eine andere Klassenstufe regelmäßig aus dem Interesse des Schülers an einer altersgemäßen, verzögerungsfreien Ausbildung.⁴²⁷

⁴²⁶ Siehe oben unter III.

⁴²⁷ Kuhla, in: BeckOK VwGO Kommentar, 2019, § 123 Rn. 135-135.30; OVG Münster (19. Senat), Beschluss vom 11. August 2016 - 19 B 901/16; OVG Münster (19. Senat), Beschluss vom 30. No-

Im Hinblick darauf, dass ein Ausschluss vom Zugang zu Bildung einen Rechtsverstoß gegen Völkerrecht sowie der nationalen Schulpflicht darstellt, ist vorliegend davon auszugehen, dass der Ausschluss vom Schulsystem einen solchen Anordnungsgrund darstellt. Der Ausschluss vom Bildungssystem stellt dabei auch einen Nachteil dar, welcher dem jungen Geflüchteten nicht zugemutet werden kann.

Für die Zuweisung in eine Kommune könnte auf die Umsetzung der Schulpflicht und dem Recht auf Bildung der minderjährigen Geflüchteten verwiesen werden. Um einen Schulbesuch der minderjährigen Geflüchteten an einer Regelschule gewährleisten zu können, muss in der Regel eine Umverteilung aus der Erstaufnahmeeinrichtung in einen Landkreis/eine Kommune erfolgen.

Hierbei kann insbesondere in den Fällen, in welchen die Schulpflicht von der Zuweisung zu einer Kommune/Landkreis⁴²⁸ abhängig gemacht wird, ein Anordnungsgrund und die Vorwegnahme der Hauptsache begründet werden.

Natürlich können im konkreten Einzelfall noch andere Aspekte eine Rolle in der Begründung spielen.

(3) Keine Vorwegnahme der Hauptsache

Der einstweilige Rechtsschutz darf grundsätzlich die Entscheidung der Hauptsache nicht vorwegnehmen.

Dem Wesen und Zweck der einstweiligen Anordnung entsprechend kann das Gericht grundsätzlich nur vorläufige Regelung treffen und dem Antragsteller nicht schon in vollem Umfang das gewähren, was er nur in einem Hauptsache Prozess erreichen könnte.⁴²⁹ Die Behörde wird daher zum Erlass eines vorläufigen, gegebenenfalls zeitlich befristeten oder mit Bedingungen, Auflagen versehenen Verwaltungsakt verpflichtet.⁴³⁰

Das grundsätzliche Verbot der Vorwegnahme der Entscheidung in der Hauptsache gilt jedoch nicht, wenn eine bestimmte Regelung zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes notwendig ist.⁴³¹

Eine solche Vorwegnahme ist nur dann zulässig, wenn der Antragsteller andernfalls Nachteile erleiden würde, welche zum Zeitpunkt der Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr ausgeglichen werden könnten oder unzumutbar wären.⁴³² Die Vorwegnahme der Hauptsache ist daher an den Anordnungsgrund gekoppelt. Je stärker der Anordnungsgrund ist, insbesondere Grundrechte betroffen sind, desto eher kommt die Vorwegnahme der Hauptsache in Betracht.⁴³³ Auch wenn die Vorwegnahme der Hauptsache nicht rechtlich erfolgt, so kann

vember 2016 - 19 B 1066/16; VG Berlin, Beschluss vom 11. Dezember 2012 - VG 3 L 455.12; VG Darmstadt NVwZ-RR 1999, 380; Eckhold, in: Johlen/Oerder, MAH VerwR 2017, § 15 Rn.48.

⁴²⁸ Siehe oben unter IV.2.

⁴²⁹ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § 123 Rn 13 ff.

⁴³⁰ Ebd. § 123 Rn 13 ff.

⁴³¹ Ebd. § 123 Rn14; Happ, in: Eyermann, VwGO Kommentar, 2019, § 123 Rn. 66a ff.

⁴³² Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § 123 Rn 14,14a.

⁴³³ Eyermann, VwGO Kommentar, 2019, § 123 Rn 66a.

sie jedoch tatsächlich erfolgen, etwa dann, wenn das Begehren zeitlich gebunden ist.⁴³⁴ Diese kann dann geboten sein, wenn die soziale, berufliche oder wirtschaftliche Existenz gefährdet ist.⁴³⁵

(4) Abwägung

Bei der Entscheidung nach § 123 Abs. 1 VwGO hat das Gericht die widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen der Beteiligten gegeneinander abzuwägen.

Für diese Abwägung ist nach ständiger Rechtsprechung⁴³⁶ – insbesondere dann, wenn wie hier durch die einstweilige Anordnung (jedenfalls faktisch) die Hauptsache vorweggenommen würde – in erster Linie entscheidend, ob die Antragspartei mit einem Erfolg im Hauptsacheverfahren rechnen kann.

Wäre eine in der Hauptsache erhobene Klage mit hinreichender Eindeutigkeit zulässig und begründet, so ist dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz in der Regel stattzugeben.

Auf Grundlage der jeweils geltenden landesrechtlichen Normen zur Schulpflicht und Zugang zur jeweiligen Schulart (Grundschule oder Sekundarstufe I und II) ergibt sich der Prüfungsmaßstab des Anspruches auf die Durchsetzung der Schulpflicht.

Die Antragstellerinnen haben daher glaubhaft zu machen, dass sie einen Anspruch auf Teilnahme am regulären Schulunterricht an der zuständigen Regelschule haben.⁴³⁷

So ist beispielsweise in Bayern die Schulpflicht für ausländische Schüler*innen an den Zuzug aus dem Ausland gekoppelt und beginnt 3 Monate nach dem Zuzug (Art. 35 Abs. BayEUG). Wenn diese Voraussetzungen für den Zugang zur Schule vorliegen, ist der Erfolg in der Hauptsache eindeutig und begründet. Die Schüler*innen sind dann einer Schulart und einer Klasse zuzuweisen, welche ihrem Alter und Leistung entspricht (Art. 36 Abs.3 BayEUG). Hierbei kann aufgrund der Sprachkenntnis auch die Unterbringung in einer niedrigeren Klasse oder vorübergehender Besuch einer besonderen Sprachklassen an der Regelschule gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs.3 S. 4 und 5 BayEUG).

Vergleichbare Regelungen finden sich auch in den anderen landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der Schulpflicht.⁴³⁸

Im Hinblick auf die Durchsetzung des Anspruchs auf Zuweisung zu einer Gemeinschaftsunterkunft im Landkreis/Kommune ergibt sich der Prüfungsrahmen aus den Regelungen des AsylG. Hierbei muss im Einzelfall geprüft werden, aus welcher Norm (§§ 49 Abs.2, 50 Abs.1 S.2 AsylG) sich der Anspruch und damit der Prüfungsrahmen ergibt. Die Antragsteller müssen dann glaubhaft machen, dass ihnen der Anspruch zusteht.

⁴³⁴ Ebd., Rn 66b.

⁴³⁵ Ebd., Rn 66c.

⁴³⁶ Vgl. BayVGh, Beschluss vom 5. August 1992 - 7 CE 92.1896 - BayVBI 1992, S. 659.

⁴³⁷ VG München, Beschluss vom 8. Januar 2018 – M 3 E 17.4737 und Beschluss vom 8. Januar 2018 – M 3 E 17.4801.

⁴³⁸ Siehe oben unter IV.

Da die Durchsetzung der Zuweisung zu einem Landkreis/einer Kommune insbesondere mit der Durchsetzung des Rechts auf Bildung und der Schulpflicht begründet wird, kann es sinnvoll sein, diese Ansprüche gemeinsam im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes durchzusetzen.

Grundsätzlich könnten die beiden Ansprüche aber auch getrennt voneinander geltend gemacht werden.

Der Antrag gem. § 123 VwGO ist auch dann die statthafte Antragsform, wenn der Anspruch auf Zuweisung an eine Regelschule oder der Zuweisung zu einem Landkreis/ einer Kommune unmittelbar – also noch vor Erhebung der Klage in der Hauptsache - gerichtlich eingefordert werden soll.

Durch die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO werden die Schülerinnen dann vorläufig der zuständigen Regelschule und/oder einer Gemeinschaftsunterkunft im Landkreis/Kommune zugewiesen. Die endgültige Entscheidung kann nur durch die Behörde selbst oder durch die Entscheidung in der Hauptsache (Verpflichtungsklage) getroffen werden.

3. Antrag

Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sollte daher beantragt werden, dass das Land verpflichtet wird, die minderjährigen Antragsteller, vertreten durch ihre Eltern bzw. durch die sorgeberechtigte Person, mit ihren Familien gemäß §§ 48-50 ff. AsylG landesintern zu verteilen, um den Schulbesuch in der Kommune zu ermöglichen.

Im Wege der einstweiligen Anordnung kann ein Antrag dahingehend gestellt werden, den minderjährigen Antragsteller und seine Familie (Eltern/Geschwister) „aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen und über seine Verteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gericht zu entscheiden.“⁴³⁹

Zudem sollte ein Hilfsantrag gestellt werden, im Falle der Ablehnung der Verteilung auf die Kommunen und/oder der Unterbringung in einer anderen Unterkunft, das Land zu verpflichten, den Antragsteller einer Regelschule im zuständigen Schulbezirk der Aufnahmeeinrichtung zuzuweisen. Ein solcher Hilfsantrag soll gewährleisten, dass die Zuweisung zur Regelschule nicht an das erfolgreiche gerichtliche Durchsetzen der Verteilung auf die Kommunen geknüpft ist, falls dieses vom Gericht abgelehnt werden sollte.

Die Anträge der Verpflichtungsklage und des einstweiligen Rechtsschutzes unterscheiden sich nur insofern, dass im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes nur die vorläufige Umverteilung in die Kommune oder die Zuweisung zu einer Regelschule beantragt werden kann.

⁴³⁹ So der zulässige Antrag in VG Stuttgart, Beschluss vom 10. Oktober 2018 – A 3 K 9547/18.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zu II. 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 aufgenommen 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 Sechsmonatsfrist sind in-**folgedessen Familien mit minderjährigen Kinder aus den Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen und gem. § 50 AsylG auf die Kommunen zu verteilen.**
- 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.

Zu III. 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 baldmöglich durch einen effektiven Zugang zum Regelunterricht, ggf. mit vorheriger Beschulung in einer Vorbereitungsklasse an der Regelschule bzw. begleitenden Förderstunden, abgelöst werden.
- Der gesonderte Unterricht in Vorbereitungsklassen 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 hinzuführen.
- 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 Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsun-

terkünften 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 Bundesverfas-

sungsgerichts 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 Schulungsformen 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 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.

Zu IV. 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. 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.

Zu V. 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 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 ausgeglichen werden könnten oder unzumutbar wären. Bei der Durchsetzung des Rechts auf Bildung und der Schulpflicht, lässt sich im Hinblick auf die vorliegenden 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.

VII. Quellenverzeichnis

- Alexandropoulou, Magdalini/Leucht, Christoph/Salimovska, Sabina: Pilotstudie „Gewährleistung der Kinderrechte in Aufnahme- und Rückführungseinrichtungen für Asylbewerber mit geringer Bleibeperspektive“, Hildegard Lagrene Stiftung Berlin, Juni 2016, online unter https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/2016_PDF-Dokumente/PILOT%20STUDIE%20Kinderrechte%20in%20ARE%20%20-%20final.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Alexandropoulou et al., Gewährleistung der Kinderrechte, 2016, Seite).
- Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter: Schulrecht, 8. Aufl. Köln 2010 (zit.: Avenarius/Füssel, Schulrecht, 2010, Seite).
- Bauer, Isabell: Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung, State-of-Research Paper 10, Verbundprojekt 'Flucht: Forschung und Transfer', Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück / Bonn: Internationales Konversationszentrum Bonn (BICC), Juli 2017 (zit.: Bauer, Unterbringung von Flüchtlingen, 2017, Seite).
- Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK). Posser, Herbert/Wolf, Amadeus: Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsgerichtsordnung, München 49. Auflage 2019 (zit. Bearb., in: BeckOK VwGO Kommentar, 2019, § Rn.)
- Behörde für Schule und Berufsbildung der Hansestadt Hamburg (2012): Rahmenvorgaben zur schulischen Integration zugewanderter Kinder und Jugendlicher in Regelklassen, Hamburg.
- Beiter, Klaus Dieter: The Protection of the Right to Education by International Law, Leiden/Boston 2006 (zit: Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, Seite).
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.), Ausländerrecht. Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharte und Artikel 16a GG, Asylgesetz – Kommentar, München 12. Aufl. 2018 (zit.: Bearb., in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 2018, § Rn.).
- Berliner Senatsverwaltung: Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Martin Delius und Fabio Reinhardt (PIRATEN) vom 5. April 2016, Drucksache 17/18328 (zit.: BSen-Drs. 17/18328).
- Bielefeldt, Heiner: Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay No. 5, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2009 (zit: Bielefeldt, Zum Innovationspotential der UN-BRK, 2009, Seite).
- Britz, Gabriele, Kulturelle Rechte und Verfassung, Tübingen 2000 (zit.: Britz, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, Seite).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, Nürnberg Oktober 2016; online unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BAMF, Ablauf des deutschen Asylverfahrens, 2016, Seite).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Juni 2019, online unter <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/AktuelleZahlen/aktuelle-zahlen-asyl-node.html>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BMAF, Aktuelle Zahlen Juni 2019, Seite).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): AnKER-Einrichtung – Ein Überblick, Nürnberg 1. August 2018, online unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/anker-einrichtungen-ueberblick.pdf?__blob=publicationFile&jsessionid=7B7879B8BF26479CB9DB7CD15DDCA0CE.1_cid286?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BAMF, Anker-Einrichtung – Ein Überblick, 2018, Seite).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI): Entwurf Mustertext Verwaltungsvereinbarung (1.5) 08112018, Berlin 2018, online unter https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/11/2018_11_16_entwurf_mustertext_verwaltungsvereinbarung_anker-einrichtungen.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BMI, Mustertext Verwaltungsvereinbarung, 2018).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI): Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, Berlin 4. Juli 2018 (zit.: BMI, Masterplan Migration, 2018, Seite).

Bundesrat: Empfehlungen der Ausschüsse. Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, 14. Juni 2019, Drucksache 274/1/19 (zit.: BR-Drs. 274/1/19).

Bundesregierung: Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 7. Februar 2018, online unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, 2018, Zeile).

Bundesverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF): Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland. Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes, Berlin Juli 2016, online unter https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/aufnahmesituation_umf_2016.pdf016, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BumF, Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 2016).

Bundesverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF): Kurzstellungnahme zum Entwurf eines Mustertextes zu den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zum Aufbau und Betrieb sog. AnKER-Einrichtungen, Berlin 27. November 2018, online unter https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/11/2018_11_27_kurzstellungnahme_anker-einrichtungen.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BumF, Kurzstellungnahme AnKER-Vereinbarungen, 2018).

Bundesverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 22. Februar 2017, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht/170217_stn-bumf.pdf;jsessionid=D9791529CE9217A575630EDF43B2AFAF.1_cid287?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: BumF, Stellungnahme Gesetzgebungsverfahren, 2017, Seite).

Calliess, Christian/Ruffert/Matthias (Hg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, München, 5. Aufl. 2016 (zit.: Bearb., in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. , Rn.).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR): General Comment No. 13. The right to education (art. 13 ICESCR), Twenty-First Session 1999, UN Doc. E/2000/22 (zit.: CESCR, General Comment Nr. 13, 1999, para.).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR): General Comment No. 10. The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, Nineteenth Session, 1998, UN Doc. E/C.12/1998/25 (zit.: CESCR, General Comment No. 10, 1998, para.).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR): General Comment No. 3. The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Fifth Session, 1990, UN-Dok. E/1991/23 (zit.: CESCR, General Comment No. 3, 1990, para.).

Cremer, Hendrik: „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper No. 10, Berlin 2. Aufl. 2009, online unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Cremer, Policy Paper No. 10, 2009, Seite).

Cremer, Hendrik: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 26, Berlin Dezember 2014 (zit.: Cremer, DIMR Policy Paper 26, 2014, Seite).

Degener, Theresia: Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht, Kritische Justiz (KJ), Bd. 45 (2012), S. 405–419 (zit.: Degener, KJ 2012, S. 405 [Seite]).

Degener, Theresia: Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 57 (2009), S. 200-219 (zit.: Degener, RdJB 2009, S. 200 [Seite]).

Der Paritätische Gesamtverband: Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.02.2017, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht/170220_stn-

dpwv.pdf.jsessionid=3EC34A2BA27546DC9815B27D0FE07084.2_cid373?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Der Paritätische, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, Seite).

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Martin Hess, Dr. Bernd Baumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD . Drucksache 19/5630 -, Drucksache 19/7568 vom 7. Februar 2019 (zit.: BT-Drs. 19/7568, Seite).

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017, 22. März 2018, Drucksache 19/1371 (zit.: BT-Drs. 19/1371, Seite)

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 19/6744 - Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, 6. Februar 2019, Drucksache 19/7552 (zit.: BT-Drs. 19/7552, Seite)

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3975, Drucksache 19/4284 vom 12. September 2018 (zit.: BT-Drs. 19/4284, Seite).

Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/10047, 19/10506 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 5. Juni 2016 (zit.: BT-Drs. 19/10706, Seite).

Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 10. Mai 2019, Drucksache 19/10047 (zit.: BT-Drs. 19/10047, Seite).

Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerleistungsgesetzes vom 10. Mai 2019, Drucksache 19/10052 (zit.: BT-Drs. 19/10052, Seite).

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention. Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Schulen? Ergebnisse einer Befragung der Bundesländer, Antworten, Berlin 2017; online unter <http://landkarte-kinderrechte.de/downloads/Infos-Bundeslaender-Schule-2017.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, Seite).

Diakonie Deutschland, Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht auf BT-Drs. 18/11546 anlässlich der Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 27. März 2017, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht/170323_Stn-diako-nie2.pdf.jsessionid=D9791529CE9217A575630EDF43B2AF4F.1_cid287?_blob=publicationFile&v=2 (zit.: Diakonie, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, Seite).

Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg., 2016): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden.

Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Bd. II, Tübingen 2. Aufl., 2013 (zit.: Bearb., in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel Rn.).

Dorsch, Gabriele: Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, München 1992 (zit.: Dorsch, Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1992, Seite).

Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz Kommentar, Bd. I, Tübingen 3. Aufl. 2013 (zit: Bearb. in: Dreier, GG Kommentar, Bd. I, 2013, Art. Rn.)

Ehlers, Dirk (Hg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin/Boston 2014 (zit. Bearb., in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § Rn.).

- Eichenhofer, Johannes: Die rechtliche Gestaltung der Integration in Zeiten der „Flüchtlingskrise“, in: Lehner, Roman/Wapler, Friederike (Hg.), Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik, Berlin 2018, S. 111-145 (zit.: Eichenhofer, Die rechtliche Gestaltung der Integration, 2018, Seite).
- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, Baden-Baden 9. Aufl. 2018 (zit.: Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2018, § Rn.).
- Eyermann, Erich (Hg): Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 15. Auflage 2019 (zit. Bearb., in: Eyermann, VwGO Kommentar, 2019, § Rn.)
- Freie Wohlfahrtspflege NRW: Offener Brief an den Minister Dr. Stamp – NRW Asylstufenplan und Überlegungen für sogenannte AnKER-Zentren vom 5. Juni 2018, Düsseldorf, online unter https://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/fileadmin/user_data/2018/Positionen/2018-06-05-Asylstufenplan-Ankerzentren_Dr_Stamp.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Freie Wohlfahrtspflege NRW, Offener Brief vom 5. Juni 2018).
- Füssel, Hans-Peter: Chancengleichheit – oder: Das überforderte Bildungswesen?, in: Sylvester, Ina/Sieh, Isabelle/Menz, Margarete/ Fuchs, Hans-Werner/Behrendt, Jan (Hg.), Bildung – Recht – Chancen. Festschrift für Lutz Rainer Reuter, Münster 2009, S. 33-47 (zit.: Füssel, Chancengleichheit, 2009, Seite).
- Galas, Dieter/Nolte, Gerald/Ulrich, Karl-Heinz/Eickmann, Manfred (2016): Niedersächsisches Schulgesetz – Kommentar, Köln.
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hg.), EUV/AEUV Kommentar, München 6. Aufl. 2017 (zit.: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, 2017, Art. Rn.).
- Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (GGUA): Erlass „Steuerung des Asylsystems in NRW“ – Zusammenfassung und Bewertung, Münster 4. Juli 2018, online unter <https://ggua.de/fileadmin/downloads/ggua/Steuerungserlass.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: GGUA, Erlass „Steuerung des Asylsystems in NRW“ – Zusammenfassung und Bewertung, 2018).
- Gemeinschaftskommentar - Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen (Hg.): Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz, Loseblattsammlung, Köln 2016 (zit.: Bearb., in: GK-AsylG, Lfg. (Stand der Lfg.), § Rn.).
- Glötz, Peter/Faber, Klaus: § 28 Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen, Berlin u.a., 2. Aufl. 1994. S. 1363-1424 (zit.: Glötz/Faber, in: Benda/Maihofer/Vogel, HdBVerfR 1994, § 28 Rn.).
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2009): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 3. Aufl., Wiesbaden.
- González Méndez de Vigo, Nerea: Begleitete junge geflüchtete in Aufnahmeeinrichtungen, Forum Erziehungshilfen Jg. 24, 2018, H. 1, S. 11 – 15 (zit.: González Méndez de Vigo, Forum Erziehungshilfen 24 (2018), S. 11 [Seite]).
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.): Das Recht der Europäischen Union. Kommentar, Bd. III EUV/AEUV, Loseblattsammlung, München (Stand Mai 2018) (zit.: Bearb., in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU - Kommentar, Lfg. (Stand der Lfg.), Art. Rn.).
- Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hg.): EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, München 2nd edition 2016 (zit.: Bearb., in: Hailbronner/Thym (Hg.): EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part Art. Rn.).
- Hanewinkel, Vera: Zahlenwerk: Kinder- und Jugendmigration in Daten, Kurzdossier der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Bonn 6. November 2018, online unter <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/278844/zahlenwerk>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Hanewinkel, Kinder- und Jugendmigration in Daten, Abschnitt).
- Hanschmann, Felix: Unsichtbare Kinder – Der zynische Ausschluss nicht dokumentierter Kinder und Jugendlicher vom staatlichen Schulwesen, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 58 (2010), Heft 1, S. 80-99 (zit.: Hanschmann, RdJB 2010, S. 80 [Seite]).
- Harris, David/O’Boyle, Michael/Warbrick, Colin: Law of the European Convention on Human Rights, Oxford 3rd ed. 2014 (zit: Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, 2014, Seite).

- Hess, Sabine/Elle, Johanna: Leben jenseits von Mindeststandards. Dokumentation zur Situation on Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen, Studie im Auftrag des Rats für Migration, Universität Göttingen 2017, online unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/06/Jenseits_von_Mindeststandards.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Hess/Elle, Leben jenseits von Mindeststandards, 2017, Seite)
- Hess, Sabine/Pott, Andreas/Schammann, Hannes/Scherr, Albert/Schiffauer, Werner: Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration, Berlin August 2018, online unter https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Anker-Zentren_August_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Hess et al., Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren“?, 2018, Seite).
- Hofmann, Rebecca/Scherr, Albert: Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur? Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten, 2017, online unter https://ratfuermigration.files.wordpress.com/2018/08/vorstudie_hofmann_scherr_2017.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Hofmann/Scherr, Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?, 2017, Seite).
- Huber, Peter M.: Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl). 1994, S. 545-554 (zit.: Huber, BayVBl. 1994, S. 545 [Seite]).
- Ipsen, Jörn: Allgemeines Verwaltungsrecht, München 11. Aufl. 2019 (zit.: Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2019, Rn.).
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München 15. Aufl. 2018 (zit. Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. Rn.).
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz Kommentar, München 15. Aufl. 2018 (zit. Bearb., in : Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. Rn.)
- Jarass, Hans D.: Zum Grundrecht auf Bildung und Ausbildung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1995, S. 674-679 (zit.: Jarass, DÖV 1995, S. 674 [Seite]).
- Jestaedt, Matthias: § 156 Schule und außerschulische Erziehung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 3. Aufl. 2009, S. 521–596 (zit.: Jestaedt, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR VII, 2009, § 156 Rn.).
- Johansson, Susanne: Begleitete Flüchtlingskinder in Deutschland: Einblicke in den Forschungsstand, DJI Impulse 2014, S. 15-30 (zit.: Johansson, DJI Impulse 2014, S. 25 [Seite]).
- Johlen, Heribert/Oerder, Michael (Hg.): Münchner Anwalts Handbuch Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2017 (zit. Bearb., in: Johlen/Oerder, MAH VerwR 2017, § Rn.)
- Karakayalı, Juliane/zur Nieden, Birgit/Kahveci, Çağrı/Groß, Sophie/Heller, Mareike/Güleryüz, Tutku (2016), „Willkommensklassen“ in Berlin. Mit Segregation zur Inklusion? Eine Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.
- Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C. (Hg.): Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Kommentar, München 2. Aufl. 2015 (zit.: Bearb., in: Karpenstein/Mayer, EGMR Kommentar, 2015, Art. Rn.).
- Kempert, Sebastian/Edele, Aileen/Rauch, Dominique/Wolf, Kathrin M./ Paetsch, Jenni-fer/Darsow, Annkathrin/Maluch, Jessica/Stanat, Petra (2016): Die Rolle der Sprache für zugewanderungsbezogene Ungleichheiten im Bildungserfolg, in: Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf, herausgegeben von Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia, Wiesbaden, S. 157–242.
- Klaus, Tobias/Millies, Marc: Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V./Flüchtlingsrat Bremen, Berlin/Bremen März 2017, online unter <https://www.fluechtlingsrat-bremen.de/wp-content/uploads/Recherche-Bildung.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Klaus/Millies, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen, 2017, Seite).
- Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): Ausländerrecht – Kommentar, München 2016 (zit.: Bearb., in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § , Rn.).
- Kluth, Winfried: AnKER-Zentren – ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronyms, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2018, S. 190-193 (zit.: Kluth, ZRP 2018, 190 [Seite]).

- Kluth, Winfried: Der „Masterplan Migration“ aus Sicht der Migrationsrechtswissenschaft, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 2018, 297-302 (zit.: Kluth, NVwZ 2018, 297 [Seite]).
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (Hg): Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, München 24. Auflage 2018 (zit. Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 2018, § Rn.)
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1356 vom 1. August 2018 der Abgeordneten Gabriele Walger-Demolsky AfD Drucksache 17/3345, Drucksache 17/3474 vom 27. August 2018 (zit.: LT-Drs. 17/3474).
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1278 vom 20. Juni 2018 der Abgeordneten Sigrid Beer und Berivan Aymaz Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 17/3172, Drucksache 17/3383 vom 9. August 2018 (zit.: LT-Drs. 17/3383).
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 5370 vom 24. November 2016 der Abgeordneten Kirstin Korte CDU Drucksache 16/13585, Drucksache 16/13891 vom 28. Dezember 2018 (zit.: LT-Drs. 16/13891).
- Langenfeld, Christine: Das Recht auf Bildung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 55 (2007), Heft 4, S. 412-429.
- Langenfeld, Christine: Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik – eine Chronik, in: Lehner, Roman/Wapler, Friederike (Hg.), Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik, Berlin 2018, S. 15-76 (zit.: Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, Seite).
- Langenfeld, Christine: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2001 (zit.: Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, Seite).
- Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin u.a. 3. Aufl. 1995 (zit.: Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995, Seite).
- Lehner, Roman: „Was folgt aus welchem Status?“ – Bildungsrechtliche Folgen, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 64 (2016), Heft 3, S. 329-342 (zit.: Lehner, RdJB 2016, S. 329 [Seite]).
- Lennertz, Ilka: Trauma und Bindung bei Flüchtlingskindern. Erfahrungsverarbeitung bosnischer Flüchtlingskinder in Deutschland, Schriften des Sigmund-Freud-Instituts, Reihe 2 Psychoanalyse im interdisziplinären Dialog, Bd. 14, Göttingen 2011 (zit.: Lennertz, Trauma und Bindung bei Flüchtlingskindern, Seite).
- Lewek, Mirjam/Naber, Adam: Kindheit im Wartezustand. Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland, Bundesfachverband für Unbegleitete Minderjährige Geflüchtete e.V., im Auftrag des Deutschen Komitees für UNICEF e.V., Berlin 2017 (zit: Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, Seite).
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, München 7. Aufl. 2018 (zit.: Bearb., in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. Rn.).
- Marx, Reinhard: Kommentar zum Asylgesetz, Köln 10. Aufl. 2019 (zit.: Marx, AsylG Kommentar, 2019, § Rn.).
- Massumi, Mona/Dewitz, Nora von/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katari-na/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale (2015): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem, Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache und Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln, Köln.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther (Begr.): Grundgesetz Kommentar, München Loseblattsammlung Stand 2019 (zit.: Bearb., in: Maunz/Dürig, GG Kommentar Lfg. (Stand der Lfg.), Art. Rn.),
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht, München 19. Aufl. 2017 (zit.: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, § Rn.).
- Meysen, Thomas/Beckmann, Janna/González Méndez de Vigo, Nerea (2016a): Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München.

- Meysen, Thomas/Beckmann, Janna/González Méndez de Vigo, Nerea (2016b): Die Förderung von Flüchtlingskindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege aus rechtlicher Sicht, in: RdJB, Bd. 64, Heft 1, S. 89-99.
- Meysen, Thomas/Beckmann, Janna/González Méndez de Vigo, Nerea: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts e.V., München 2016, online unter https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2016/Meysen_et_al_expertise_kitazugang_fluechtlings_kinder_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Meysen/Beckmann/ González, Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, 2016).
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Freistaats Thüringen (2012): Fachliche Empfehlung zum Schulbesuch und zur Förderung von Schülerinnen und Schülern nicht-deutscher Herkunftssprache in Thüringen, Erfurt.
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI NRW): Pressemitteilung vom 24. April 2018 – Flüchtlingsminister Stamp: Kabinett beschließt Asyl-Stufenplan zur Entlastung der Kommunen, Düsseldorf, online unter <https://www.mkffi.nrw/pressemitteilung/fluechtlingsminister-stamp-kabinett-beschliesst-asyl-stufenplan-zur-entlastung-der>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: MKFFI NRW, Pressemitteilung vom 24. April 2018).
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI NRW): Erlass zu Steuerung des Asylsystems in Nordrhein-Westfalen ab 2018, Az.: 522-39.18.03-17/175, online unter https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/180614_erlass_steuerung_asylsystem.docx.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, Seite).
- Müller, Andreas: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 55, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2013 (zit.: Müller, Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, 2013, Seite).
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, München, 6. Aufl. 2012 (zit.: Bearb., in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 1, 2012, Art. Rn.).
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden, 8. Aufl. 2019 (zit.: Bearb., in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § Rn.).
- Neundorf, Kathleen: Neuerungen im Aufenthalts- und Asylrecht durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2016, S. 5-11 (zit.: Neundorf, NJW 2016, S. 5 [Seite]).
- Neundorf, Kathleen: Rechtliche Rahmenbedingungen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer unbegleiteter Kinder und Jugendlicher, Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 2016, S. 201-209 (zit.: Neundorf, ZAR 2016, S. 201 [Seite]).
- Neundorf, Kathleen: Verlängerte Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen – zur Umsetzung des § 47 I b AsylG in den Bundesländern, Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 2018, S. 437-443 (zit. Neundorf, ZAR 2018, S. 437 [Seite]).
- Niendorf, Mareike/Reitz, Sandra: Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2016 (zit.: Niendorf/Reitz, Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, 2016, Seite).
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich: Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. IV, Tübingen 2017 (zit.: Bearb., in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. IV, 2017, Art. Rn.).
- Peek, Markus/Tsourdi, Evangelia (2016): Article 14 Schooling and education of minors, in: EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, hrsg. von Hailbronner, Kay/Thym, Daniel, 2. Aufl., München, S. 1431-1435.
- Pieroth, Bodo: Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl). 1994, S. 949-961 (zit.: Pieroth, DVBl. 1994, S. 949 [Seite]).

- Poscher, Ralf/Rux, Johannes/Langer, Thomas: Das Recht auf Bildung. Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung, Baden-Baden 2009 (zit.: Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, Seite).
- Pro Asyl: Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), Frankfurt am Main, 15. April 2019, online unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Pro Asyl, Stellungnahme, 2019).
- Reimer, Franz: Juristische Methodenlehre, Baden-Baden, 2016 (zit.: Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016).
- Riedel, Eibe/Arend, Jan-Michael: Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2010, S. 1346-1349 (zit.: Riedel/Arend, NVwZ 2010, S. 1346 [Seite]).
- Riedel, Eibe: Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, Dortmund/Berlin 2010, online unter http://gemeinsam-leben-nrw.de/sites/default/files/gutachten_riedel.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Riedel, Gutachten zur Wirkung der UN-BRK, 2010, Seite).
- Ruffert, Matthias: § 17 Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungshandelns, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, hrsg. von Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Bd. I, München 2. Aufl. 2012, S. 1163-1255 (zit.: Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, 2012, § Rn.).
- Rux, Johannes/Niehues, Norbert, Schul- und Prüfungsrecht Bd. 1: Schulrecht, München 5. Aufl. 2013 (zit.: Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn.).
- Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz Kommentar, München, 8. Aufl. 2018 (zit.: Bearb., in: Sachs, GG Kommentar, 2018, Art. Rn.).
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus (SMK): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Zais Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 6/4610, 16. April 2016 (zit.: SMK-Drs. 6/4610)
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus (SMK): Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen – Curriculare Grundlagen, Dresden 2017 online unter https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Anlage-1_Curriculare-Grundlagen-Lernangebot-EAE.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: SMK, Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen, 2017, Seite).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- Scheiwe, Kirsten: Towards Early Childhood Education as a Social Right: A Historical and Comparative Perspective, in: Willekens, Harry/Scheiwe, Kirsten/Nawrotzki, Kristen (Hg.), The Development of Early Childhood Education in Europe and North America, Houndmills, Basingstoke/New York, 2015, S. 173-194 (zit.: Scheiwe, Towards Early Childhood Education as a Social Right, 2015, Seite).
- Schmahl, Stefanie: Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen – Handkommentar, Baden-Baden, 2. Aufl. 2017 (zit.: Schmahl, Kinderrechtskonvention Kommentar, 2017, Art. Rn.).
- Schouler-Ocak, Meryam/Kurmeyer, Christine: Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Abschlussbericht, Berlin u.a. 2017, online unter https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Schouler/Ocak/Kurmeyer, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen. Abschlussbericht, 2017, Seite).
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2016): Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Kindertagesförderung und die Schule (Stand: 9. Februar 2016), Berlin.
- Siehr, Angelika: Die Deutschenrechte des Grundgesetzes. Bürgerrechte im Spannungsfeld von Menschenrechtsidee und Staatsmitgliedschaft, Berlin 2001 (zit.: Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes, 2001, Seite).

- Steffen, Till: Brief der Justizminister und –senatoren der A-Länder an Bundesminister des Inneren, für Bau und Heimat, Horst Seehofer, zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Hamburg, 26. März 2019, online unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stellungnahme_a-justizminister_geordnete_rueckkehr-gesetz.pdf, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Steffen, Brief Justizminister, 2019).
- Stein, Ekkehard: Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, Neuwied 1967 (zit.: Stein, Recht des Kindes auf Selbstentfaltung, 1967, Seite).
- Struck, Norbert: Die abgeschottete Einwanderungsgesellschaft, DJI Impulse 2014, S. 23-24 (zit.: Struck, DJI Impulse 2014, S. 23 [Seite]).
- Thym, Daniel: Die Auswirkungen des Asylpakets II, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2016, S. 409-415 (zit.: Thym, NVwZ 2016, S. 409 [Seite]).
- Thym, Daniel: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 3. Juni 2019, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19(4)287 E; online unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/645296/d1dbb4c966cf2d99585fa4ee376b48dc/A-Drs-19-4-287-E-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Thym, Stellungnahme, 2019, Seite).
- UNHCR – Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Vertretung in Deutschland: UNHCR Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Berlin, 17. Februar 2017, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht/170217__stn-unhcr.pdf;jsessionid=3EC34A2BA27546DC9815B27D0FE07084.2_cid373?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: UNHCR, Stellungnahme Gesetzentwurf, 2017, Seite).
- UNICEF – Deutsches Komitee für UNICEF (Hg.), Geplantes Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht muss das Wohl der betroffenen Kinder berücksichtigen. Gemeinsame Stellungnahme von 20 Verbänden und Organisationen, Köln/Berlin 22. Februar 2017, online unter <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2017/stellungnahme-unicef-ausreisepflicht/135618>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: UNICEF (Hg.), Gemeinsame Stellungnahme, 2017).
- UNICEF – Deutsches Komitee für UNICEF: Stellungnahme UNICEF zum Referentenentwurf des BMI „Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“, Köln 17. Februar 2017, online unter <https://www.unicef.de/blob/135620/6afb80d2eba7c2c06aa81706738fe1f5/stellungnahme-unicef-zum-re-ausreisepflicht-22-02-2017-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: UNICEF, Stellungnahme UNICEF, 2017).
- Wächter und Kollegen – Rechtsanwälte: Stellungnahme zum „Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen – Curriculare Grundlagen“, Az.: 326/18-t, München 25. August 2018, online unter <https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Stellungnahme-Bildung-EAE-Sachsen-Toth.pdf>, zuletzt abgerufen am 31. August 2019 (zit.: Wächter & Kollegen, Stellungnahme, 2018, Seite).
- Wapler, Friederike: Sozialrechtliche Leistungen der Bildungsförderung für junge Flüchtlinge, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 64 (2016), Heft 3, S. 345-363 (zit.: Wapler, RdJB 2016, S. 345 [Seite]).
- Weiser, Barbara: Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), Berlin 2. Aufl. Dezember 2016 (zit.: Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, Seite).
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried (Hg.): Verwaltungsrecht I, München 13. Aufl. 2017 (zit.: Bearb., in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 2017, § Rn.).
- Wrase, Michael: Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, in: Lehner, Roman/Wapler, Friederike (Hg.), Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik, Berlin 2018, S. 147-181 (zit.: Wrase, Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, 2018, Seite).
- Wrase, Michael: Menschenrechtsmonitoring zum Recht auf inklusive Beschulung – Ansätze für die Implementationsforschung zu Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), Bd. 65 (2017), Heft 2, S. 153-172 (zit.: Wrase, RdJB 2017, S. 153 [Seite]).

Younso, Christin: Kapitel VIII Bildung, in: Bendel, Petra (Hg.) Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt, Erlangen 2016, S. 203-258 (zit: Younso, Bildung, 2016, Seite).

Impressum

Herausgeber:

Der Paritätische Gesamtverband
Oranienburger Str. 13-14
D-10178 Berlin
Telefon +49 (0)30 24636-0
Telefax +49 (0)30 24636-110
E-Mail: info@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:

Dr. Ulrich Schneider

Autor:

Prof. Dr. Michael Wrase, Stiftung Universität Hildesheim und
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
unter Mitarbeit von Maryam Haschemi Yekani, Rechtsanwältin Berlin (Rechtsschutz)

1. Auflage, November 2019