

# **Recht auf Bildung – Recht auf Zugang zur Regelschule**

**Für geflüchtete Kinder und  
Jugendliche in den  
Aufnahmeeinrichtungen**

**Jahrestagung Asyl 21. Februar 2019**

# Ausgangssituation

- Bundesländer (zum Beispiel Bayern, NRW, Sachsen) mit so genannten Aufnahme-, Transit-, Landeseinrichtungen für Geflüchtete nach dem Prinzip „AnkEr“ a la Minister Seehofer
- Realität:
  - anhaltende „Antrags- und Klärungsphasen“ zum Aufenthalt
  - die Menschen verharren über Monate in den Zentren ohne Zugang zu Normalität und einem selbstbestimmten Alltag unter öffentlicher Inkaufnahme von Rechtsverletzungen (bzgl. Persönlichkeitsrechten, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit, Bewegung, Bildung etc.)
  - Verteilung auf die Kommunen erst, wenn ein Aufenthalt positiv entschieden
  - ohne Aufenthaltsstatus dauerhafter Verbleib in der Einrichtung bis zur Entscheidung im Rechtsbehelf, bis zur Abschiebung bzw. freiwilligen Rückkehr
  - dies gilt auch und insbesondere für Kinder und Jugendliche

# Situation in Bezug auf das Thema Schule

In den Bundesländern (bisher bekannt Sachsen, NRW, Bayern) ähnlicher Umgang mit Zugangsverweigerung zur Regelschule bei unterschiedlicher Rechtslage (Schule ist Ländersache!):

➤ z.B. in NRW § 34 SchulG besagt: „Schulpflichtig ist, wer in NRW seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder seine Ausbildungs- oder Arbeitsstätte hat. (...) Die Schulpflicht besteht für Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und alleinstehende Kinder und Jugendliche, die einen Asylantrag gestellt haben, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind und solange ihr Aufenthalt gestattet ist.“

➤ Während des Aufenthaltes in den Einrichtungen soll das Recht auf Bildung durch Angebote in den Einrichtungen abgedeckt werden: Entwicklung eigener Curricula und Konzepte zu „Beschulung“ in den Einrichtungen

# Der Paritätische sagt:

- Das Recht auf Bildung wird durch diese Regelungen und Realitäten in den Bundesländern massiv verletzt.
- Die Bildungsangebote in den Einrichtungen reichen keineswegs an Regelschulangebote heran und ersetzen damit die Regelschule nicht.
- Das Recht auf Bildung ist schon allein durch eine dauerhafte Separierung der Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen verletzt.
- Das Recht auf Bildung wird nur rechtmäßig umgesetzt, wenn es einen schnellstmöglichen Zugang zur Regelschule gibt.

# Rechtslage\*

Verletzungen auf folgenden Ebenen:

- Internationales Recht
- EU-Recht
- Verfassungsrecht
- Einfaches Recht

\*die folgenden Ausführungen zur rechtlichen Einordnung basieren auf dem Vortrag von Prof. Wrase (30.11.2018 Paritätischer Fachtag „Recht auf Bildung“ NRW)

# Internationales Recht

## Das Recht auf (Schul-)Bildung als international verbindliches Menschenrecht geregelt in:

- Art. 26 der Allg. Menschenrechtserklärung 1948
- Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) 1966
- Art. 28 der Kinderrechtskonvention 1989 (analog Art. 13 IPwskR mit Betonung der Chancengleichheit: *on the basis of equal opportunity*)
- Recht von Menschen mit Behinderungen auf inklusive Bildung, Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention 2006
- Menschenrechtliche Pflichten des Staates: *Duty to*
  - respect (Abwehrfunktion)
  - protect (Schutzpflicht)
  - fulfil (Gewährleistungspflicht)

**Es geht dabei immer entweder um ein subjektives Recht des Einzelnen oder eine objektive Gewährleistungsverpflichtung des Staates (oder beides).**

# Internationales Recht

## Artikel 13 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein [...] muss. [...]

(2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

a. der Grundschulunterricht **für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss**;

b. die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, **allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen**; [...]

# Internationales Recht

## Recht auf Bildung nach Art. 13 IPwskR, Art. 28 KRK

Schutzdimensionen (four A's):

- 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.
- **Zugänglichkeit (*accessibility*)** umfasst den tatsächlich physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen.
- **Angemessenheit (*acceptability*)** betrifft die Hochwertigkeit und Relevanz der Unterrichtsinhalte und Unterrichtsqualität
- **Anpassungsfähigkeit (*adaptability*)** umfasst die Flexibilität, die Notwendigkeiten in Hinblick auf gesellschaftliche Veränderung bzw. sozialer und kultureller Settings aufzunehmen



# Internationales Recht

## Gewährleistungen:

- Spezielle Vorgaben (zB zum Grundschulunterricht, Art. 13 Abs. 2 lit. a IPwskR, Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK)
- Mindeststandards
- Nicht-Diskriminierung

# Internationales Recht

## Recht auf Nicht-Diskriminierung

### Artikel 2 IPwsKR

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, [...], **unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten** Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte **ohne Diskriminierung** hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, **der Sprache**, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der **nationalen oder sozialen Herkunft**, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

# Internationales Recht

**Recht auf Inländergleichbehandlung = Zugang grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewähren!**

Flüchtlinge und Asylsuchende haben grundsätzlich dasselbe Recht auf Bildung wie Inländer und sind insoweit beim Zugang zu Bildungseinrichtungen – jedenfalls wenn der Aufenthalt im Aufnahmestaat nicht von vornherein absehbar nur wenige Wochen dauert – weitgehend gleich zu behandeln.

- **UNESCO-Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen (ÜDU)** von 1960
- Art. 3 ÜDU verpflichten sich die Vertragsstaaten, „ausländischen Staatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind, denselben Zugang zum Unterricht zu gewähren wie ihren eigenen Staatsangehörigen“
- Nach Art. 1 Abs. 1 lit. c ÜDU wird „insbesondere“ die Schaffung 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

# Internationales Recht

## Separate Sprachlernklassen/-einrichtungen

- stehen unter einem **strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt** und müssen schnellstmöglich durch die Pflicht zum Besuch des Regelunterrichts an allgemeinen Schulen, ergänzt um begleitende Förderstunden, ersetzt werden.
- Annehmbarkeit (*acceptability*) => **Unterrichtsinhalte und die Unterrichtsqualität**, die **hochwertig, relevant und kulturell angemessen**, d.h. auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler abgestimmt sein müssen.
- Unterricht muss Bedürfnissen der geflüchteten Kinder und Jugendlichen angepasst sein und sie effektiv auf die Teilnahme am gemeinsamen Unterricht vorbereiten.

**Weitgehende Trennung vom Unterricht an allgemeinen Schulen und am normalen Schulleben nicht zulässig.**

# EU-Recht

## EU-Recht

**Art. 14 Abs. 1 GRCh (Recht auf Bildung)** => Teilhaberecht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen.

Die Charta-Rechte der EU sind nach Art. 6 Abs. 1 UA 1 EUV **unmittelbar anwendbares Recht**; nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GRCh binden sie die Mitgliedstaaten allerdings **ausschließlich bei der Durchführung von EU-Recht**

=> **Gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik**

Art. 78 Abs. 2 lit. f. AEUV => EU kann Normen über die Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden erlassen

# EU-Recht

## Art. 14 AufnahmeRL 2013

(1) Die Mitgliedstaaten gestatten minderjährigen Kindern von Antragstellern und minderjährigen Antragstellern **in ähnlicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen den Zugang zum Bildungssystem**, solange keine Ausweisungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt wird. **Der Unterricht kann in Unterbringungszentren erfolgen.[...]**

Die Mitgliedstaaten dürfen eine weiterführende Bildung nicht mit der alleinigen Begründung verweigern, dass die Volljährigkeit erreicht wurde.

(2) Der Zugang zum Bildungssystem **darf nicht um mehr als drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz von einem Minderjährigen oder in seinem Namen gestellt wurde, verzögert werden.**

Bei Bedarf werden Minderjährigen Vorbereitungskurse, einschließlich Sprachkursen, angeboten, um ihnen, wie in Absatz 1 vorgesehen, den Zugang zum und die Teilnahme am Bildungssystem zu erleichtern.

# Grundgesetz

**Bildungs- und Erziehungsauftrag** des Staates aus Art. 7 Abs. 1 GG  
korrespondiert mit Recht des Kindes aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Recht auf **diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungs-einrichtungen nach Art. 3 Abs. 3 GG** (insb. Herkunft, Rasse)

Strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Differenzierungen aufgrund des Aufenthaltsstatus

**Teilhaberecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1, Art. 3 GG** begründet Anspruch auf effektive Sprachförderung

# Landesrecht Beispiel NRW

## Artikel 8 der Landesverfassung NRW

(1) Jedes Kind hat **Anspruch auf Erziehung und Bildung**. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.

Die staatliche Gemeinschaft hat Sorge zu tragen, daß das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht.

(2) Es besteht **allgemeine Schulpflicht**. Das Nähere regelt ein Gesetz.



# Schulpflicht

Durch den verpflichtenden Schulbesuch wird sichergestellt, dass alle Kinder und Jugendlichen in den Genuss einer grundlegenden Bildung kommen und qualifizierende Abschlüsse erwerben können, die Voraussetzung für ihren späteren Berufszugang und den Erfolg im Erwerbsleben sind.

- 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.**
- Entsprechend der internationalen Verpflichtungen werden **zugewanderte Kinder und Jugendliche nach Maßgabe der schulrechtlichen Vorschriften in die Schulpflicht einbezogen.**

# Verletzungen konkret

Ausschluss von geflüchteten Kinder und Jugendlichen aus der Schulpflicht über 3 bis 6 Monate hinaus verstößt gegen

- Art. 13 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 IPwskR, Art. 28 KRK
  - Art. 1, 3 ÜDU
  - Art. 2 ZP EMRK i.V.m. Art. 14 EMRK
  - Art. 3 Abs. 1, 3 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG
  - Art. 8 Abs. 2 Landesverfassung NRW
- 
- Völker- und verfassungskonforme Auslegung möglich?
  - In jedem Fall fehlt es für eine besondere Beschulung an einer gesetzlichen Grundlage

# Verletzungen konkret

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts sind vor allem solche **Umsetzungsmodelle problematisch, die eine separierte Beschulung weitgehend zulassen, ohne gleichzeitig zumindest eine Teilintegration beziehungsweise zumindest eine strenge zeitliche Befristung der Separation vorzusehen.** Hier besteht die Gefahr einer diskriminierenden Parallelbeschulung, die Erinnerungen an die als überwunden geglaubten „Ausländerklassen“ aufkommen lassen.

In jedem Fall ist eine **hohe Qualität der Schulbildung zu gewährleisten.**

# Der Paritätische wird aktiv:

- Aufmerksamkeit und Aktionen in den Paritätischen Landesverbänden NRW, Bayern und Sachsen
- Fachtag Paritätischer Gesamtverband und Landesverband NRW am 30.11.2018 in NRW
- Beauftragung eines Rechtsgutachtens (Paritätischer Gesamtverband) und Veröffentlichung im Mai 2019 auf einer bundesweiten Fachveranstaltung (voraussichtlich 21. Mai in Berlin)
- Strategische Planungen für Öffentlichkeitsarbeit und weitere politische Arbeit laufen an

# Der Paritätische aktiv vor Ort?

Was können wir sonst tun, um die Situation der Kinder und Jugendlichen zu beeinflussen?

- Klagen?
- Was noch?

# Klagemöglichkeiten

## Verfahren vor dem VG München; Eilentscheidungen vom Januar 2018

- Familien 2014 zunächst in dezentraler Unterkunft untergebracht; Kinder besuchten allgemeine Schulen
- Dann 2016 Zuweisung in das Transitzentrum Manching/Ingolstadt
- Einstweiliger Rechtsschutz nach § 80 VwGO (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) bzw. **§ 123 VwGO (einstweilige Anordnung)**
  - Verweisung in Übergangsklasse
  - Kein besonderer Sprachförderbedarf, der Beschulung in gesonderter Klasse rechtfertigen könnte