

Stellungnahme für die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen und Integration zum Thema „ANKER-Einrichtungen in Bayern“ am 26. September 2019

Ich bedanke mich für die Einladung durch Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen und Integration.

Meine Stellungnahme behandelt schwerpunktmäßig die im Abschnitt 2.6 des Fragenkatalogs des Ausschusses aufgeworfenen Fragen bezüglich der Rechtslage mit Blick auf Kinder- und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren im Freistaat Bayern. Sie befasst sich dabei speziell mit dem Recht auf Zugang zum Schulsystem. Dabei nehme ich auf die ausführliche Prüfung in einem Rechtsgutachten Bezug, das ich im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbands erstattet habe. Das Gutachten ist in einer Vorabfassung (als Auszug) dieser Stellungnahme beigelegt.

Aufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren bieten keine kindgerechte Umgebung, EU-rechtskonforme Regelungen über Schutzstandards fehlen im Freistaat (zu den Fragen 2.3.1., 2.5.3., 2.6.1., 2.6.2. und 2.6.4.)

- 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 Bayern existiert – wie in anderen Bundesländern - bislang keine Regelungen, die Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 AsylG verbindlich festlegen. Insoweit sind auch die Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie (Aufnahme-RL) für schutzbedürftige Personen, insbesondere Kinder- und Jugendliche, in

Bayern nicht europarechtskonform umgesetzt (siehe Abschnitt II. 3. a-b. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 21-23).

- Durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde nunmehr 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.“ Dies sollte, nicht zuletzt auch zur Umsetzung des EU-Rechts, auf landesgesetzlicher Ebene durch Regelungen im Bayerischen Aufnahmegesetz (AufnG) geschehen. Dort sollten insbesondere konkrete Regelungen zum Schutz von Kinder und Jugendlichen in Aufnahmeeinrichtungen (AnkER-Zentren) und Gemeinschaftsunterkünften gemäß Art. 21, 23 Aufnahme-RL verankert werden.
- Bisherige Studien gelangen übereinstimmend zu der Feststellung, dass Aufnahmeeinrichtungen und AnkER-Zentren auf längere Dauer keine kindgerechte, den Anforderung 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. Dies betrifft speziell auch die AnkER-Zentren im Freistaat Bayern (siehe Abschnitte II. 3. c. und II. 4. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 23-27).

Höchstverweildauer in Aufnahmeeinrichtungen und AnkER-Zentren für minderjährige Kinder und ihre Eltern und Geschwister beträgt nach der Neuregelung sechs Monate (zu den Fragen 1.2., 1.6., 2.6.6. und 2.6.8.)

- 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 auf die Kommunen zu verteilen (siehe Abschnitt II. 6. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 30-32).
- Im Gegensatz zu diesen (neuen) bundesrechtlichen Vorgaben sind nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 Bayerische Aufnahmegesetz (AufnG) Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, ausnahmslos 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. Diese Schutznorm ist nach ihrem Sinn und Zweck auch auf die landesgesetzlichen Regelungen nach § 47 Abs. 1b AsylG anzuwenden (siehe Abschnitt II. 6. c. des Gutachtens, im Folgenden Seite 32 f.).

- Insoweit Art. 2 Abs. 2 S. 1 AufnG damit nicht im Einklang mit Bundesrecht steht, ist er gem. Art. 31 GG nichtig und darf zulasten von minderjährigen Ausländern, ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährige, ledigen Geschwistern nicht (mehr) angewendet werden. Es ist dem Bayerischen Gesetzgeber vor diesem Hintergrund dringend zu empfehlen, die Sechsmonatsfrist zugunsten von minderjährigen Kindern und ihren Familien in § 47 Abs. 1 S. 1, 2.HS, S. 3 AsylG ausdrücklich in Art. 2 Abs. 2 AufnG zu übernehmen (siehe Abschnitt II. 7. d. des Gutachtens, im Folgenden Seite 34).

Unbedingter Anspruch auf Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und landesinterne Verteilung (zu den Fragen 1.2., 1.6., 2.6.6. und 2.6.8.)

- Auf die Entlassung und Verteilung auf die Kommunen 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 (siehe Abschnitt II. 8. a. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 35-37).
- Problematisch ist es, wenn der Freistaat Bayern in Art. 2 Abs. 1 S. 2 AufnG bestimmt, dass auch Aufnahmeeinrichtungen als Gemeinschaftsunterkünfte betrieben werden können. Dies hat teilweise zu der Praxis geführt, Asylberechtigte bzw. Familien statt gemäß § 50 AsylG auf die Kommunen lediglich innerhalb einer zentralen Aufnahmeeinrichtung umzuverteilen, die gleichzeitig als Gemeinschaftsunterkunft geführt wird, bzw. ausreisepflichtige Asylberechtigte in solche Einrichtungen zurückzulegen. Eine solche Praxis mag schon in der Vergangenheit rechtlichen Bedenken begegnet sein; 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 enden soll, darf dies nicht durch eine Um-„Etikettierung“ solcher Aufnahmeeinrichtungen in Gemeinschaftsunterkünfte nach § 53 AsylG umgangen werden (siehe Abschnitt II. 9. d. des Gutachtens, im Folgenden Seite 37 f.).

Völkerrechtliche Vorgaben für die Beschulung von minderjährigen Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren (zur Frage 2.6.6.)

- 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, ergeben (siehe Abschnitt II. 9. des Gutachtens, im Folgenden Seite 39 f.).
- 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 (siehe Abschnitt III. 1. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 41-45).
- 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 strengen 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 (siehe Abschnitt III. 1. d. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 45-47).

- 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 (AnkER-Zentren) und Gemeinschaftsunterkünften für minderjährige Asylsuchende anzuwenden. Eine solche gesonderte Beschulung darf nur erfolgen, wenn sie aus asyl- und aufenthaltsrechtlichen Gründen erforderlich und für die Betroffenen in Abwägung mit dem staatlichen Interesse zumutbar ist. In jedem Fall ist so weit als möglich die Gleichwertigkeit mit der Beschulung an Regelschulen sicherzustellen (siehe Abschnitt III. 2. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 47-49).

Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie verlangt nach spätestens drei Monaten Zugang zum Regelschulsystem; eine (weitere) Ersatzbeschulung in Aufnahmeeinrichtungen (AnkER-Zentren) genügt den Anforderungen unter den gegebenen Umständen nicht (zu den Fragen 2.6.6., 2.6.7., 2.6.8., 2.6.13.)

- 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. Es ist allerdings unzulässig, minderjährige Asylsuchende oder Kinder von Asylbewerbern auf Dauer vom Regelschulsystem auszuschließen und in segregierten Bildungseinrichtungen oder Schulen zu unterrichten (siehe Abschnitt III. 3. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 49-52).
- 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, kann nur im Ausnahmefall als verhältnismäßig angesehen werden (siehe Abschnitt III. 3. C. des Gutachtens, im Folgenden Seite 51 f.).

- 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 unbeding 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 Bayerische Schulrecht 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 (siehe Abschnitt III. 3. F. des Gutachtens, im Folgenden Seite 53 f.).

Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Zugang zum (Regel-)Schulsystem (zu den Fragen 2.6.6., 2.6.7., 2.6.8., 2.6.13.)

- 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 (siehe Abschnitt III. 4. des Gutachtens, im Folgenden Seiten 55-62).
- Aufgrund der besonderen Grundrechtsbetreffenheit sind gruppenbezogene Beschränkungen und Ungleichbehandlungen beim Schulzugang als „wesentlich“ im Sinne der verfas-

sungsgerichtlichen 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 (siehe Abschnitt III. 4. f. des Gutachtens, im Folgenden Seite 60 f.).

- 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 Bayerischen Aufnahmeeinrichtungen (AnKER-Zentren) genügt das dortige „Bildungsangebot“ diesem durch das höherrangige Recht vorgegebenem Maßstab nicht (siehe Abschnitt III. 5. b. des Gutachtens, im Folgenden Seite 63 f.).

Anspruch auf landesinterne Verteilung gem. § 47 Abs. 1 S. 1, 2. HS, S. 3, Abs. 1a S. 2 bzw. § 47 Abs. 2 Alt. 3 i.V.m. § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG zur Durchsetzung des Rechts auf Schulzugang, Pflicht zum Monitoring (zu den Fragen 2.6.6., 2.6.7., 2.6.8., 2.6.13.)

- Die segregierte Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen steht unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und darf nur so lange fortgeführt werden, wie dies aus Gründen der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung unbedingt 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.
- 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 (siehe Abschnitt III. 5. b. des Gutachtens, im Folgenden Seite 63 f.).

- 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 (siehe Abschnitt III. 5. c. des Gutachtens, im Folgenden Seite 64).

Bayerisches Schulrecht gestattet zeitweilige Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen lediglich für Familien im beschleunigten Verfahren gemäß § 30a AsylG (zu den Fragen 2.6.7., 2.6.8. und 2.6.13.)

- Aus Art. 36 Abs. 3 BayEUG ergibt sich 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.
- 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 Wesentlichkeitsprinzip 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. 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 (siehe Abschnitt IV. 2. A. des Gutachtens, im Folgenden Seite 66 f.).
- Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die (Ersatz-)Beschulung in den bayerischen Aufnahme- und AnKER-Zentren, jedenfalls in ihrer derzeitigen Form, in der Praxis *prima facie* nicht den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL genügt. 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 Kommunen zu verteilen und dort zu beschulen.

Vorabfassung Rechtsgutachten (Auszug) zu den Anforderungen des Rechts auf Bildung für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer

Prof. Dr. Michael Wrase, Stiftung Universität Hildesheim und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Das Gutachten wurde im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbandes erstattet und wird von diesem veröffentlicht.

Berlin, September 2019

Inhalt Gutachten (Auszug)

I.	Migrationspolitischer Hintergrund und Gutachtauftrag	13
1.	Maßnahmen der Bundesregierung und neue Gesetzgebung	13
2.	Kinder und Jugendliche als Asylsuchende	13
3.	Kritik zivilgesellschaftlicher Verbände mit Blick auf Kinderrechte.....	14
4.	Gegenstand und Gliederung des Gutachtens.....	14
a.	Gliederung der Untersuchung.....	15
b.	Frühkindliche Bildung	15
c.	Eltern und Geschwister als Familieneinheit.....	15
II.	Regelungen zur Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen und Verteilung von minderjährigen Kindern von Asylsuchenden – unter Berücksichtigung empirischer Befunde... 16	
1.	Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 ff. AsylG.....	16
2.	Einrichtung von AnKER-Zentren und vergleichbaren Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern, insbesondere Bayern, Sachsen, Saarland und NRW.....	17
a.	Verfahrenskonzentration in AnKER-Zentren.....	18
b.	Umsetzung des Konzepts durch die Bundesländer.....	19
3.	Unterbringung in zentralen Aufnahmeeinrichtungen, insbesondere mit Blick auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen	21
a.	Fehlen rechtsverbindlicher (Mindest-)Vorgaben für die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen	21
b.	Nichtumsetzung der Vorschriften für schutzbedürftige Personen nach der EU- Aufnahmerichtlinie	22
c.	Forschungsstand zu den Unterbringungs- und Lebensbedingungen in Aufnahmeeinrichtungen mit besonderem Blick auf Kinder und Jugendliche.....	23
d.	Zwischenergebnis.....	26
4.	Beschulungssituation in Aufnahmeeinrichtungen	27
a.	(Nicht-)Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen	27
b.	„Ersatzbeschulung“ in Aufnahmeeinrichtungen.....	27
c.	Zwischenergebnis.....	28
5.	Die Verlängerung der Wohnsitzverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1, 1a und 1b AsylG neuer Fassung	29
a.	Verlängerung der (Höchst-)Aufenthaltsdauer in § 47 AsylG.....	29
b.	Neuregelung durch das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“	29
6.	Begrenzung der Wohnverpflichtung für Minderjährige und ihre Familienghörigen	30

a.	Wohnsitzverpflichtung für begleitete Kinder und Jugendliche nach § 47 Abs. 1 AsylG neuer Fassung	30
b.	Neue Sechsmonatsfrist als Schutznorm für Minderjährige und ihre Familienangehörigen	31
c.	Anwendung der Ausnahmeregelung auf die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG?	32
7.	Regelungen der Bundesländer auf der Grundlage von § 47 Abs. 1b AsylG.....	33
a.	Sachsen	33
b.	Sachsen-Anhalt	33
c.	Nordrhein-Westfalen.....	34
d.	Bayern	34
e.	Verbleibender Anwendungsbereich des § 47 Abs. 1b AsylG	34
8.	Verteilung auf die Kommunen nach §§ 50 ff. AsylG.....	35
a.	Verteilungsanspruch nach Ablauf der Wohnverpflichtung	35
b.	Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gem. § 53 AsylG	37
c.	Zuweisung des Schulplatzes nach Verteilung in die Kommune.....	38
d.	Ausweisung von Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG als Gemeinschaftsunterkünfte gem. § 53 AsylG	39
9.	Entlassung und Verteilung wegen „anderer zwingender Gründe“ nach § 49 Abs. 2 AsylG	39
10.	Zwischenergebnis	40
III.	Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beschulung von minderjährigen Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen.....	41
1.	Recht auf Bildung in internationalen Menschenrechtsübereinkommen	42
a.	Individuelles Recht und objektive Staatenverpflichtung.....	42
b.	Gewährleistung in Artikel 13 Sozialpakt und Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention...	43
c.	Inländergleichbehandlung und UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen.....	44
d.	Anforderungen an gesonderter Beschulung, insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen	45
e.	Zwischenergebnis.....	46
2.	Europäische Menschenrechtskonvention	47
a.	Rechtsverbindlichkeit und innerstaatliche Geltung	47
b.	Das Recht auf Bildung nach Artikel 2 des 1. Zusatzprotokolls	47
c.	Rechtsprechung des EGMR zu segregierten Bildungseinrichtungen	48
d.	Recht auf Sprachförderung.....	49
e.	Zwischenergebnis.....	49
3.	EU-Recht, insbesondere Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie	49

a.	Art. 14 Grundrechtecharta	49
b.	Art. 14 Aufnahme richtlinie und Grundsatz der Inländergleichbehandlung	50
c.	Beschulung in Unterbringungszentren	50
d.	Dreimonatsfrist nach Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL.....	51
e.	Beendigung des Rechts auf Schulzugang nach Art. 14 Aufnahme-RL.....	52
f.	Unmittelbare Wirkung des Art. 14 Aufnahme-RL.....	53
g.	Zwischenergebnis.....	54
4.	Verfassungsrecht	55
a.	Recht auf Teilhabe am staatlichen Bildungssystem	56
b.	Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG.....	56
c.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung - Prüfungsmaßstab	57
d.	Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	58
e.	Anspruch auf effektive Sprachförderung innerhalb des Schulsystems	60
f.	Wesentlichkeitsgrundsatz und Vorbehalt des Gesetzes.....	60
g.	Zwischenergebnis.....	61
5.	Berücksichtigung der Vorgaben des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts bei der Anwendung einfachgesetzlicher Vorschriften	62
a.	Pflicht zur Beachtung des höherrangigen Rechts und des Völkerrechts	62
b.	Konkrete Anforderungen an die Beschulung von Minderjährigen.....	63
c.	Monitoring.....	64
IV.	Schulrechtliche Situation und Praxis in den Bundesländern	65
1.	Beginn und Dauer der Schulpflicht	65
2.	Besonderheiten für minderjährige Asylsuchende.....	66
a.	Bundesländer mit ausdrücklichen Regelungen für Kinder von Asylsuchenden	66
b.	Bundesländer mit Schulpflicht ab Wohnsitznahme und/oder „gewöhnlichem Aufenthalt“	67
c.	Abweichende Verwaltungsvorschriften und -praxis.....	68
d.	Gesetzliche Einschränkungen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg.....	69
3.	Ergebnis der schulrechtlichen Untersuchung.....	71
V.	Quellenverzeichnis	73

I. Migrationspolitischer Hintergrund und Gutachtenauftrag

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 Verteilung der Geflüchteten auf die Kommunen 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 Ausreisepflicht 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 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 Deutschland 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.

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.

a. Gliederung der Untersuchung

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.).

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

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

zu vermeiden.¹⁶ Verlangt mithin das Recht auf Schulbildung eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und Zuweisung in eine Kommune, 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 Aufnahmeregelungen 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 Ankunftsnachweis 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

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 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.

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 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 (AsylG) 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 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 hervorgeho-

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 Ausnahmenvorschrift 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, Asylbewerbern 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).

ben.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 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

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

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.

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 Gemeinden 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 BMAF, 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 in folgedessen – 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“

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

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).

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

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, nicht mehr auf die Kommunen verteilt werden. Ausgenommen sind Familien und Sorgeberechtigte mit minderjährigen Kindern, für die

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.

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 0.

weiterhin eine Zuweisung in eine Kommune nach drei bzw. sechs Monaten vorgesehen ist.⁵¹ Im dritten 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

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

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: 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.

bleibt. Ob z.B. Wohnbedingungen, die eine (Mindest-)Unterbringungsgröße von 6 bis 7 m² Wohnraum pro Person, eingeschlossen Kinder und Jugendlicher, in Aufnahmeeinrichtungen 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 „Clearingverfahren“ 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

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.

daher abzuwarten, welche Wirkung diese Norm überhaupt entfaltet. Dass die Bundesländer entsprechende Standards, wenn überhaupt, nur durch Erlasse, (unverbindliche) „Richtlinien“ oder vertragliche Abreden mit den Betreibern der Einrichtungen zu sichern versuchen, entspricht eigentlich 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 Mit-

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. Schmahl, *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.

arbeitenden in Flüchtlingsunterkünften im Auftrag der UNICEF mehr als die Hälfte der 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 Aufnahmelagern 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 Aufnahmelagern 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 Aufnahmelagern 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 12-15 Wochenstunden ohne Deutschspracherwerb“.⁹⁹ In der Studie von Alexandropoulou et al. 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.

terrichtet 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 näherungsweise mit einem Regelschulunterricht vergleichbar ist, bedarf keiner weiteren Begründung und wird 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

(2) Situation in Sächsischen Aufnahmeeinrichtungen

Ähnlich ist das „Lernangebot für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen“ einzuordnen.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Das „Lernangebot“ findet in den Aufnahmeeinrichtungen jahrgangsübergreifend in drei Altersstufen (6 bis 10 Jahre, 11 bis 15 Jahre und 16 bis 18 Jahre) statt.¹⁰⁶ 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“¹⁰⁷ der Erstaufnahmeeinrichtung eine sinnvolle Beschäftigung bieten mag, mit dem Fächerkanon einer Regelschule unzweifelhaft nicht vergleichbar.¹⁰⁸

c. Zwischenergebnis

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

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

¹⁰⁵ Ebd., S. 5 ff.

¹⁰⁶ Ebd., S. 4.

¹⁰⁷ Ebd., S. 3.

¹⁰⁸ Ausführlich Wächter & Kollegen, Stellungnahme, 2018, S. 5-9.

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.¹⁰⁹ Im Zuge des beschriebenen Ausbaus der Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. §§ 44 ff. AsylG zu Aufnahme- und Rückführungszentren, aus denen Asylbewerber mit schlechter Bleibeperspektive¹¹⁰ möglichst unmittelbar, d.h. ohne Verteilung auf die Kommunen, zurückgeführt werden sollen,¹¹¹ wurden 2015 und 2017 verschiedene Vorschriften zur Verlängerung der Höchstverweildauer eingeführt.¹¹² So wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz in § 47 AsylG der Absatz 1a aufgenommen. Durch diese Vorschrift wurde für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten 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.¹¹³ 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.¹¹⁴

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

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.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ Dar-

¹⁰⁹ Vgl. Neundorf, NJW 2016, S. 5 (6); zur Asylrechtsreform im Oktober 2015 siehe Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, S. 26-30.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Siehe oben unter I.1 und II.2.

¹¹² Zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und zum „Asylpaket II“ siehe Langenfeld, Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik, 2018, S. 26 ff.; Thym, NVwZ 2016, S. 409 ff.

¹¹³ Vgl. Neundorf, NJW 2016, S. 5 (7), die bereits auf die Problematik der angemessenen Beschulung von minderjährigen Asylbewerbern, die in Aufnahmeeinrichtungen wohnen müssen, hinweist.

¹¹⁴ Zu der Neuregelung ausführlich Neundorf ZAR 2018, S. 437 ff.

¹¹⁵ Dazu oben unter I.1.

¹¹⁶ Der Gesetzgeber begründet die Maßnahmen ausdrücklich damit, dass sich das zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zur Verfügung stehende „rechtliche Instrumentarium“ als noch nicht „effektiv ge-

über 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 ¹¹⁷

6. Begrenzung der Wohnverpflichtung für Minderjährige und ihre Familiangehörigen

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

nug“ erwiesen habe. Bei „nicht beliebig steigerbaren personellen Ressourcen“ müsse die Handhabbarkeit „optimiert“ werden; BT-Drs. 19/10706, S. 1.

¹¹⁷ Siehe im Folgenden unter II.6.c.

nach der Einreise zusammengeführt wurden, ein besonderes Rechtsregime.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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,¹²⁰ wurde von Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden sowie Menschenrechtsexperten aus kinderrechtlicher Sicht Kritik geübt. Da die Aufnahmeeinrichtungen – wie gesehen¹²¹ – 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.¹²²

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 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

¹¹⁸ 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) Neundorf, ZAR 2016, S. 201 ff.; eine erste Evaluation der Umsetzung des Umverteilungsgesetzes wurde erstellt vom BumF, Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 2016.

¹¹⁹ Vgl. Trenczek, in: Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2019, § 42 a Rn. 2 ff. m.w.N.

¹²⁰ Siehe oben unter 0.

¹²¹ Siehe oben unter II.3-4.

¹²² 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.

einen Verbleib von Kinder und Jugendlichen in einer Aufnahmeeinrichtung i.S.d. § 44 AsylG über ein halbes Jahr hinaus für nicht (mehr) hinnehmbar.

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 humanitären 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.¹²³

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 Reduktion¹²⁴ dahingehend

¹²³ Ausführlich im Folgenden unter III.4.

¹²⁴ 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 de 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 eindeuti-

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)¹²⁵ 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.¹²⁶ 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.¹²⁷ Allerdings werden von dieser 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.¹²⁸ In Bezug auf die Vereinbarkeit mit den neuen bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Minderjährigen ergeben sich dagegen keine Bedenken.

gen 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.

¹²⁵ Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 15. Juni 2007 (SächsGVBl. S. 190), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782).

¹²⁶ Entsprechend der Neuregelung in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG wird diese Ausnahme auch für ihre volljährigen, ledigen Geschwister zu gelten haben.

¹²⁷ Aufnahmegesetz (AufnG) vom 21. Januar 1998 in der Fassung vom 14. Februar 2019 (GVbl. LSA S. 33).

¹²⁸ § 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.

c. Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat im Dezember 2018 ein Ausführungsgesetz zu § 47 Abs. 1b AsylG (AG AsylG) erlassen, der die Möglichkeit der Fristverlängerung auf 24 Monate wortgetreu ausschöpft.¹²⁹ Nach § 1 S. 2 AG AsylG sind allerdings „Personensorge- und Erziehungsrechtigte mit minderjährigen Kindern und Jugendlichen, deren Antrag nach sechs Monaten noch nicht beschieden wurde“, von der verlängerten Wohnverpflichtung ausgenommen. Insofern die Ausnahmegesetz Kinder und Jugendliche, deren Antrag innerhalb von sechs Monaten beschieden wurde, auch über diesen Zeitraum hinaus der verlängerten Wohnverpflichtung 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.¹³⁰ 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)¹³¹ 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.¹³² Insofern Art. 2 Abs. 2 S. 1 AufnG damit nicht im Einklang mit Bundesrecht steht, ist er gem. Art. 31 GG nichtig und darf zulasten von minderjährigen Ausländern, ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern nicht (mehr) angewendet werden.¹³³

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 Monaten ausgedehnt werden kann, verbleibt für die Ermächtigungsnorm des § 47 Abs. 1b AsylG nur noch ein recht geringer Anwendungsbereich. Die

¹²⁹ Ausführungsgesetz zu § 47 Absatz 1b des Asylgesetzes (AG AsylG) vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 780).

¹³⁰ Siehe oben unter II.6.c.

¹³¹ 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).

¹³² Siehe oben unter II.6.c.

¹³³ Zur Rspr. und den Gegenstimmen, die von einem bloßen Anwendungsvorrang ausgehen, siehe Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Art. 31 Rn. 5.

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.¹³⁴ 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.¹³⁵ 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. Verteilung auf die Kommunen 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.¹³⁶ Nach Beendigung der Wohnverpflichtung sind asylsuchende 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.¹³⁷

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.¹³⁸ 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

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Dazu Neundorf, ZAR 2018, S. 437 (439 f.).

¹³⁶ Siehe oben unter

¹³⁷ 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.

¹³⁸ A.A. Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 50 Rn. 11: Der Behörde ist entgegen des Wortlauts von vornherein kein Ermessen eingeräumt.

Verpflichtung besteht, und sich eine landesinterne Verteilung „nahtlos an die Unterbringung in der Aufnahmeeinrichtung anschließen“ muss.¹³⁹

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

Demgegenüber hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Karlsruhe¹⁴⁰ – und daran anschließend mit identischer Begründung eine Kammer des Verwaltungsgerichts Stuttgart¹⁴¹ – 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“.¹⁴² 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.¹⁴³

(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.¹⁴⁴ Nach der in Rechtsprechung und Literatur angewendeten „Schutznormtheorie“ vermitteln verwaltungsrechtliche Normen dann subjektivi-

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019 – A 4 K 11190/18; anschließend an Beschluss vom 29. August 2017 – A 4 K 7956/17.

¹⁴¹ VG Stuttgart, Beschluss vom 21. August 2018 – A 12 K 6061/18.

¹⁴² VG Karlsruhe, Beschluss vom 15. Februar 2019 – A 4 K 11190/18, S. 4.

¹⁴³ Ebd.

¹⁴⁴ Vgl. oben unter II.6.

ve 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.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷ Die Zuweisungsentscheidung erfolgt nach den in den jeweiligen Aufnahmegesetzen der Länder oder entsprechenden Rechtsverordnungen festgelegten Verteilungsregeln.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ Auch bezüglich der Gebäudeart, Wohnfläche und Anzahl der dort untergebrachten Personen unterscheiden sich Gemeinschaftsunterkünfte in

¹⁴⁵ BVerwG, NVwZ 2017, 481 (483); st. Rspr.; 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.

¹⁴⁶ Ausführlich oben unter II.6.

¹⁴⁷ Siehe zu den ein-, zwei oder dreistufigen Unterbringungssystemen der Länder Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S. 10 ff, 14 ff.

¹⁴⁸ § 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).

¹⁴⁹ Vgl. Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 53, Rn.8; Bodenbender, in: GK-AsylG, 98. Lfg. (November 2013), § 53 AsylVfG Rn. 9ff.

¹⁵⁰ Siehe oben unter II.3.a; vgl. Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen, 2014, S.37 ff.

der Regel erheblich von den zentralen Aufnahmeeinrichtungen.¹⁵¹ 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.¹⁵²

Vor diesem Hintergrund erscheint es irreführend und auch mit der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵³ kaum vereinbar, wenn in Teilen der Literatur die Auffassung vertreten wird, dass die an Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte zu stellenden Anforderungen „weitgehend gleich“ seien.¹⁵⁴

c. Zuweisung des Schulplatzes nach Verteilung in die Kommune

Eine Beschulung in der Regelschule erfolgt im weit überwiegenden Teil effektiv erst nach Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen und Verteilung auf die Kommunen.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶

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.¹⁵⁷ Auch wenn es im Zuge der „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 nach Berichten häufiger auch zu längeren Wartezeiten gekommen ist,¹⁵⁸ kann nach den vorliegenden Erkenntnissen davon ausgegangen werden, dass die Zuweisung eines Schulplatzes in den meisten Fällen nach

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl. 2019 I S. 1290) siehe auch oben unter II.1, Fn. 22.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ So etwa Heusch, in: Kluth/Heusch, *AusländerR Kommentar*, 2016, § 53, Rn.10.

¹⁵⁵ Vgl. Klaus/Millies, *Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen*, 2017, S. 14 f.

¹⁵⁶ Siehe dazu im Folgenden unter IV.2-3.

¹⁵⁷ Lewek/Naber, *Kindheit im Wartezustand*, 2017, S. 42.

¹⁵⁸ 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.

der landesinternen Verteilung und dem Umzug in die kommunalen Unterkünfte relativ zeitnah gewährleistet wird.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰ Dies hat teilweise zu der Praxis geführt, Asylberechtigte bzw. Familien statt gem. § 50 AsylG auf die Kommunen lediglich innerhalb einer zentralen Aufnahmeeinrichtung umzuverteilen, die gleichzeitig als Gemeinschaftsunterkunft geführt wird, bzw. ausreisepflichtige Asylberechtigte in solche Einrichtungen zurückzuverlegen.¹⁶¹ Eine solche Praxis mag schon in der Vergangenheit rechtlichen Bedenken begegnet sein;¹⁶² 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 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.¹⁶³ Solche Gründe können auf gesundheitlichen, familiären oder anderen persönlichen Umständen beruhen, deren Nichtberücksichtigung zu schwerwiegenden Nachteilen führen würde.¹⁶⁴ 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.

¹⁵⁹ 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“.

¹⁶⁰ 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.“

¹⁶¹ Siehe z.B. den Fall in VGH München, Beschluss vom 8. Januar 2018 – M 3 E 17.5029, S. 3 f.

¹⁶² Vgl. Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 53 Rn.5.

¹⁶³ Marx, AsylG Kommentar, 2019, § 49 Rn. 7 unter Verweis auf die Begründung des Innenausschusses, BT-Drs. 12/2718, S. 28.

¹⁶⁴ Vgl. Heusch, in: Kluth/Heusch, AusländerR Kommentar, 2016, § 49, Rn.9; ; Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 2018, § 49 AsylG Rn. 5.

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“.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷

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.

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 Sor-

¹⁶⁵ MKFFI NRW, Erlass zur Steuerung des Asylsystems 2018, S. 8.

¹⁶⁶ GGUA, Erlass „Steuerung des Asylsystems in NRW“ – Zusammenfassung und Bewertung, 2018, S. 4.

¹⁶⁷ 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.

geberechtigten 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 Sechsmontatsfrist sind infolgedessen 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 Verteilung auf die Kommunen 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 Sechsmontatsfrist 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.¹⁶⁸ 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 Anwen-

¹⁶⁸ 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.

dung der einschlägigen landesrechtlichen Regelungen darzustellen.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ 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 1966¹⁷¹ maßgebend.¹⁷²

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 hervorgehoben.¹⁷³ 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*¹⁷⁴ (frei übersetzt: Befähigungsrecht) durch, das sowohl abwehr-, teilhabe- sowie (zumindest teilweise) leistungsrechtliche Elemente enthält.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Wrase, Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, 2018, S. 150 ff.

¹⁷⁰ Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 16.

¹⁷¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

¹⁷² Vgl. Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 89 ff.

¹⁷³ 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.”

¹⁷⁴ Vgl. CESCR, General Comment Nr. 13, 1999, para 1.

¹⁷⁵ Vgl. Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 13 ff. m.w.N.

¹⁷⁶ 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.

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*)¹⁷⁷ vorzuhalten, das allgemein zugänglich und darauf ausgerichtet ist, jedem Mensch ein möglichst hohes Maß an Bildung zu vermitteln.¹⁷⁸

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 1989¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ Eine bedeutende Fortentwicklung des Rechts auf Bildung auf internationaler Ebene zu einem Recht auf inklusive Bildung¹⁸¹ enthält Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) von 2006,¹⁸² der auch für Asylsuchende mit Behinderungen gilt und Diskriminierungen aufgrund von Behinderung verbietet bis hin zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (*reasonable accommodation*).¹⁸³

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.¹⁸⁴ Die dem Einzelnen gewährte Bildung muss danach

¹⁷⁷ Art. 28 Abs. 1 UN-KRK; Art. 24 Abs. 1 UN-BRK.

¹⁷⁸ Zu den Bildungszielen nach Art. 13 IPwskR ausführlich Beiter, *The Protection of the Right to Education*, 2006, S. 426 ff.

¹⁷⁹ Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

¹⁸⁰ 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*, 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“.

¹⁸¹ Dazu Degener, *KJ* 2012, S. 405 ff.; Bielefeldt, *Zum Innovationspotential der UN-BRK*, 2009.

¹⁸² Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419.

¹⁸³ 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.).

¹⁸⁴ 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.

verfügbar (*available*), zugänglich (*accessible*), annehmbar (*acceptable*) und adaptierbar (*adaptable*) sein.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ Das Erfordernis der Zugänglichkeit (*accessibility*) umfasst den tatsächlich physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸ Dieses Recht auf Inländergleichbehandlung ist auch durch das UNESCO-Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen (ÜDU) von 1960¹⁸⁹ verbindlich festgeschrieben.¹⁹⁰ Nach Art. 3 lit. e ÜDU verpflichten sich die Vertragsstaaten, „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.¹⁹¹ Hingegen schreibt Art. 22 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1959¹⁹² 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.¹⁹³ Das ÜDU enthält hier also weitergehende Vorgaben, die vorrangig anzuwenden sind.

¹⁸⁵ Vgl. Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 36; Niendorf/Reitz, Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, 2016, S. 20 f.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ Vgl. Beiter, The Protection of the Right to Education, 2006, S. 477, 487 ff.

¹⁸⁸ 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.).

¹⁸⁹ Convention against Discrimination in Education, adopted by the General Conference of the UNESCO on 14 December 1960; BGBl. 1968 II, S. 387.

¹⁹⁰ Vgl. Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 5; Poscher et al., Das Recht auf Bildung, 2009, S. 22 f.

¹⁹¹ Einschränkend 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.

¹⁹² Convention Relating to the Status of Refugees (CRSR), 28 July 1951, United Nations; BGBl. 1953 II, S. 559.

¹⁹³ Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 5 m.w.N.

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.¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵

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“¹⁹⁶ und Sprache von hoher Relevanz, insbesondere mit Blick auf faktische (indirekte) Diskriminierungen im Bildungsbereich, die auch das ÜDU verbietet.¹⁹⁷ So wird nach Art. 1 Abs. 1 lit. c ÜDU „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.¹⁹⁸ Besondere Sprachlern- oder Vorbereitungsklassen, in denen zugewanderte und asylsuchende Kinder und Jugendliche getrennt von anderen Schülern unterrichtet werden, stehen daher unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und müssen „schnellstmöglich durch die Pflicht zum Besuch des Regelunterrichts, ergänzt um begleitende Förderstunden“ ersetzt werden.¹⁹⁹ Das gilt besonders bei der Einrichtung von Außenklassen oder Bildungsangeboten in Aufnahmezentren, wo neben der Sonderung in Lerngruppen eine vollständige räumliche Segregation stattfindet.

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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 strengeren Rechtfertigungsanforderungen unterliegt.

¹⁹⁶ Zur Kritik am Begriff der „Rasse“ in der Gesetzgebung siehe Cremer, *Policy Paper No. 10*, 2009.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Lehner, *RdJB* 2016, S. 329 (335).

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.²⁰⁰ 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 –²⁰¹ 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.²⁰²

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 strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und müssen schnellstmöglich durch einen effektiven Zugang zum Regelunterricht, ggf. mit vorheriger

²⁰⁰ CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6; dazu Niendorf/Reitz, Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, 2016, S. 24 ff.

²⁰¹ Siehe oben unter II.4.b.

²⁰² CESCR, General Comment No. 13, 1999, para. 6.

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 1952²⁰³ auch innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes gelten und von den Gerichten anzuwenden sind.²⁰⁴ Zudem sind sie nach dem Bundesverfassungsgericht als „Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes“ heranzuziehen.²⁰⁵

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

Das gilt auch für das 1. Zusatzprotokoll (ZP) zur EMRK,²⁰⁶ welches in Ergänzung zu den Konventionsrechten in Art. 2 das Recht auf Bildung garantiert.²⁰⁷ 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.²⁰⁸ Insoweit ist aus Art. 2 Satz 1 ZP nicht nur ein individuelles Recht auf Bildung abzuleiten, sondern auch eine institutionelle Garantie, die den Staat zur

²⁰³ Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl. II S. 685.

²⁰⁴ BVerfGE 111, 307 (317) – Görgülü.

²⁰⁵ BVerfG, ebd.

²⁰⁶ BGBl. 1956 II, S. 1880 i.d.F. vom 17.5.2002, BGBl. 2002 II, S. 1072.

²⁰⁷ Vgl. Langenfeld (2007), S. 412 m.w.N. zur Entstehungsgeschichte.

²⁰⁸ 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 Urte. v. 13.11.2007 (GK) – D.H. u.a. ./ Tschechische Republik; EGMR Urte. v. 5.6.2008 EGMR Urte. v. 13.12.2005 – 55762/00 und 55970/00 – Timishev; EGMR Urteil v. 16.3.2010 (GK) – 15766/03 – Oršuš u.a.; EGMR Urte. v. 21.6.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi; EGMR Urte. v. 29.1.2013 – 11146/11 – Hováth und Kiss.

Vorhaltung einer entsprechenden Bildungsinfrastruktur verpflichtet,²⁰⁹ bei deren Ausgestaltung die Mitgliedstaaten jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum haben.²¹⁰

Das Recht des Einzelnen aus Art. 2 Satz 1 ZP beschränkt sich weitgehend auf ein Abwehr- und Teilhaberecht auf Zugang zu denjenigen Bildungseinrichtungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhanden sind.²¹¹ Erhebliche Bedeutung erlangt das Teilhaberecht aus Art. 2 Satz 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 nimmt²¹² – 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.²¹³

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 weit überproportionalen Beschulung von Roma-Kindern in Sonderschulen bejaht.²¹⁴ Entsprechendes wurde auch für „Vorbereitungsklassen“ in Griechenland angenommen.²¹⁵ 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.²¹⁶ Das ist ebenso auf gesonderte Einrichtungen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften sowie Vorbereitungs- und Sprachlernklassen für Kinder von Asylbewerbern anzuwenden.²¹⁷ Differenzierungen beim Zugang zu Bildungseinrichtungen und spezifischen Bildungsleistungen, die an den Aufenthaltsstatus anknüpfen, unterliegen nach dem EGMR ebenfalls hohen Rechtfertigungsanforderungen.²¹⁸

²⁰⁹ Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 9; vgl. auch Bitter, in: in: Karpenstein/Mayer, EGMR Kommentar, 2015, Art. 1 1. ZP Rn. 10.

²¹⁰ Vgl. Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, S. 912.

²¹¹ Grdl. EGMR Urte. v. 23.7.1968 (P) – 1474/62 – Belgischer Sprachenfall, A 6, Rn. 4 f.; vgl. auch EGMR Urte. v. 21.7.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi, Rn. 53.

²¹² Vgl. EGMR Urte. 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“.

²¹³ Ausführlich zur Rechtsprechung Altwicker (2010), S. 179 ff.

²¹⁴ EGMR Urteil v. 13.11.2007 (GK) – 57325/00 – D.H. ./ Tschechische Republik, Rn. 175 ff. = NVwZ 2008, S. 533 ff.

²¹⁵ EGMR Urteil v. 18.9.2007 – 32526/05 – Sampanis u.a., insb. Rn. 74 ff.

²¹⁶ Vgl. auch EGMR Urte. v. 16.3.2010 (GK) – 15766/03 - Oršuš u.a., Rn. 153 ff.; EGMR Urte. v. 29.1.2013 – Horváth und Kiss ./ Ungarn, Rn. 105 ff.

²¹⁷ Vgl. Lehner, RdJB 2016, S. 329 (335).

²¹⁸ EGMR, Urteil v. 21.6.2011 – 5335/05 – Ponomaryovi, Rn. 54 ff.

Eine gesonderte Beschulung in Aufnahmezentren 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 Satz 1 ZP kein Recht auf Unterrichtung in der eigenen Muttersprache geltend machen.²¹⁹ 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 geklärt. Es spricht aber vieles dafür, ein solches Recht im Sinne des Teilhabeanspruchs an einem „effektiven“²²⁰ Unterricht nach Art. 2 Satz 1 ZP zu bejahen.²²¹

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 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 Satz 1 ZP gewährt Art. 14 Abs. 1 GRCh ein Teilhaberecht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen²²² und beinhaltet damit in Übereinstimmung mit Art. 13 IPwskR, Art. 28 UN-KRK sowie Art. 3 lit. e ÜDU²²³ auch den Grundsatz der Inländergleichbehandlung. Die Charta-Rechte der EU sind nach Art. 6 Abs. 1 UA 1 EUV unmittelbar anwendbares Recht.²²⁴ Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 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“.²²⁵ Dies ist der Fall, wenn sie im Rahmen der ge-

²¹⁹ Vgl. EGMR Ur. v. 23.7.1968 (P) – 1474/62 – Belgischer Sprachenfall, A 6, Rn. 11.

²²⁰ Zum Erfordernis der „effektiven“ Bildung nach der Rspr. siehe Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, S. 912.

²²¹ Vgl. Langenfeld, Das Recht auf Bildung, 2013, Rn. 26.

²²² Statt vieler Pünder, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 18 Rn. 17.

²²³ Siehe oben unter III.1.c.

²²⁴ Vgl. Ehlers, in: ders., Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 14 Rn. 14.

²²⁵ Grdl. EuGH Ur. v. 26.02.2013 - C-617/10 - Åkerberg Fransson.

meinsamen 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.²²⁶ 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.²²⁷ 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 Willkommens- bzw. Sprachlernklassen.²²⁸

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*.²²⁹ 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.²³⁰

²²⁶ Zu den unterschiedlichen Funktionen der Unionsgrundrechte, insb. als Leistungsrechte siehe Ehlers, in: ders., Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2014, § 14 Rn. 43 ff.

²²⁷ Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn.10.

²²⁸ 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“).

²²⁹ 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.“

²³⁰ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (334); Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn. 10.

In einem gewissen Widerspruch hierzu steht die in Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL enthaltene Bestimmung, wonach der Unterricht auch in Unterbringungscentren erfolgen kann. Im Lichte des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung, der in Art. 14 Abs. 1 GRCh als höher-rangigem EU-Primärrecht verankert ist, ist diese Ausnahmevorschrift restriktiv zu verstehen.²³¹ 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.²³² Eine segregierte Beschulung auf längere Dauer, d.h. wesentlich über ein halbes Jahr hinaus, kann nur in besonderen Ausnahmesituationen unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL gerechtfertigt werden.

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

Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 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.²³³ 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 Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 Abs. 1, § 47 Abs. 1 AsylG vor, weshalb die Frist spätestens mit der Unterbringung zu laufen beginnt.²³⁴

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“²³⁵, keine Ausnahmen zu. Das wird durch die Genese der Vorschrift untermauert. Während die Vorgängerrichtlinie 2003/9/EG²³⁶ 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.²³⁷

²³¹ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 12-14.

²³² Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14 Rn. 1: „level of education that is equivalent (though not identical) to that of nationals of the host state“.

²³³ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 2 Rn. 5.

²³⁴ Andernfalls würde es den Mitgliedstaaten durch die Verzögerung der Stellung des formellen Asylantrags möglich sein, Schutzrechte der Aufnahme-RL (zumindest zeitweilig) auszuhebeln.

²³⁵ 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.

²³⁶ 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.

²³⁷ Peek/Tsourdi, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2016, Part D V, Art. 14 Rn. 19.

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.²³⁸ 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.²³⁹ 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.²⁴⁰

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.²⁴¹

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.²⁴²

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.

²³⁸ Dazu oben unter III.1.b.

²³⁹ Peek/Tsourdi, ebd., Art. 14, Rn. 11.

²⁴⁰ Dazu im Folgenden unter IV.2-3.

²⁴¹ 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.

²⁴² Vgl. Peek/Tsourdi, 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.“

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.²⁴³ Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seiner Rechtsprechung Richtlinienvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkung zuerkannt.²⁴⁴ Diese Rechtsfortbildung des EuGH ist heute in der Judikatur und im Schrifttum einhellig anerkannt.²⁴⁵

Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinienvorschrift ist danach zum einen, dass die Frist zur Umsetzung durch den betreffenden Mitgliedstaat bereits abgelaufen ist,²⁴⁶ 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 Umsetzung der Richtlinie vornimmt“.²⁴⁷ 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.²⁴⁸

Für die unmittelbare Wirkung ist weiterhin nach der EuGH-Rechtsprechung erforderlich, dass die entsprechende Bestimmung „inhaltlich unbedingt und hinreichend genau“ sein muss.²⁴⁹ 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.²⁵⁰ Unerheblich ist dabei, ob den Mitgliedstaaten an anderen Stellen des Rechtsakts Wahlmöglichkeiten eingeräumt wurden oder der Rechtsakt den Erlass begleitender Vor-

²⁴³ 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.

²⁴⁴ 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.

²⁴⁵ Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 288 AEUV Rn. 49 f. m.w.N.

²⁴⁶ EuGH, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, R. 43 f. - Ratti; vgl. Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV Rn. 51.

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ EuGH, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn. 13 f. – van Duyn; Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54.

schriften vorsieht.²⁵¹ 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.²⁵² Dem steht auch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht entgegen, soweit sie von den Gerichten im Rahmen der juristischen Methoden ausgelegt und angewendet werden können.²⁵³

Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Aufnahme-RL, wonach die Mitgliedstaaten minderjährigen Kindern von Antragsstellern und minderjährigen Antragsstellern 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 unbedingte 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,²⁵⁴ 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.²⁵⁵

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.²⁵⁶

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

²⁵¹ Vgl. EuGH, Rs. 8/81, Slg. 1982, 53, Rn. 30 ff. – Becker; Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54

²⁵² Nachweise zur Rechtsprechung bei Ruffert, ebd., Art. 288 AEUV, Rn. 54.

²⁵³ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU - Kommentar, 48. Lfg. (August 2012), Art. 288 AEUV Rn. 147 m.w.N.

²⁵⁴ Siehe oben unter III.3.b.

²⁵⁵ 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.“

²⁵⁶ 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.

auszuschließen und in segregierten Bildungseinrichtungen oder Schulen zu unterrichten. Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL, wonach der Unterricht auch in Unterbringungscentren 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, 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.

4. Verfassungsrecht

Zwar enthält das Grundgesetz ein Grundrecht auf Bildung als solches nicht; entsprechende Rechte sind aber in den Verfassungen der allermeisten Bundesländer zu finden.²⁵⁷ 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.²⁵⁸ 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.²⁵⁹ Im Zuge dieser Anerkennung der freiheitsermöglichenden Funktion des Art. 7 Abs. 1 GG wird auch in der Verfassungsrechtswissenschaft zuneh-

²⁵⁷ 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.

²⁵⁸ BVerfGE 45, 400 (417) – Oberstufenreform.

²⁵⁹ 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.

mend ein subjektives Recht auf Bildung bejaht oder zumindest von verfassungsrechtlichen „Elementen“ eines „Rechts auf Bildung“ gesprochen.²⁶⁰

a. Recht auf Teilhabe am staatlichen Bildungssystem

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Hochschulzugangrecht ist anerkannt, dass jedes Kind einen Teilhabeanspruch auf gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zum schulischen (Aus-)Bildungssystem hat.²⁶¹ 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,²⁶² wäre es zu eng, dieses Teilhaberecht allein in der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu verorten, die einerseits auf Deutsche beschränkt ist²⁶³ 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.²⁶⁴

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.²⁶⁵ Speziell an die Rechtfertigung von (faktischen) Differenzierungen aufgrund der „Herkunft“ und „Rasse“ sind dabei hohe Anforderungen zu stellen.²⁶⁶

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.²⁶⁷ 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 Auf-

²⁶⁰ 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.

²⁶¹ Grdl. BVerfGE 33, 303 – Numerus Clausus; vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 190 m.w.N.

²⁶² Vgl. BVerfGE 111, 307 (317); 128, 282 (306); 134, 33 (60); st. Rspr.; vgl. auch BVerfGE 132, 134 (161 f.) – Asylbewerberleistungsgesetz.

²⁶³ Zur menschenrechtlichen Problematik der „Deutschengrundrechte“ siehe Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes, 2001, S. 93 ff.

²⁶⁴ 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.

²⁶⁵ Vgl. speziell zu Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. I, 2013, Art. 7 Rn. 65 ff. zum Recht auf Inklusion.

²⁶⁶ 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.

²⁶⁷ 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.

nahmestaates 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 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.²⁶⁸ 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 Weiterentwicklung²⁶⁹ 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“.²⁷⁰ 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.²⁷¹

Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab.²⁷² Eine strengere Bindung des Gesetzgebers ist insbesondere anzunehmen, wenn die Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft, wobei sich die 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.²⁷³ 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.²⁷⁴

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.²⁷⁵ Dazu gehört für Kinder und Jugendliche

²⁶⁸ Siehe oben unter II.6.a.

²⁶⁹ 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.

²⁷⁰ BVerfGE 117, 1 (30); 122, 1 (23); 126, 400 (416); 129, 49 (68 f.) m.w.N.

²⁷¹ 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.).

²⁷² Vgl. BVerfGE 75, 108 (157); 93, 319 (348 f.); 107, 27 (46); 126, 400 (416) m.w.N.

²⁷³ Vgl. BVerfGE 88, 87 (96); 124, 199 (220); Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Rn. 145.

²⁷⁴ Vgl. BVerfGE 88, 87 (96); 127, 263 (280); 129, 49 (68 f.).

²⁷⁵ BVerfGE 132, 134 (164 ff.) - Asylbewerberleistungsgesetz.

auch der Zugang zum staatlichen Bildungssystem, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen ist.²⁷⁶

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,²⁷⁷ in der das Merkmal „nationale Herkunft“ explizit enthalten ist.²⁷⁸ 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.²⁷⁹ 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.²⁸⁰

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.²⁸¹ 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 Ersatzbeschulung von Minderjährigen in Aufnahmeeinrichtungen bestehen erhebliche 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.²⁸²

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

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ Vgl. BVerfGE 124, 199 (220); Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Rn. 145.

²⁷⁸ Dazu oben unter III.2.c.

²⁷⁹ BVerfGE 111, 160 (169 f.); 130, 240 (255).

²⁸⁰ Vgl. BVerfGE 111, 160 (174 f.).

²⁸¹

²⁸² Zusammenfassend zur Rechtsprechung Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 2018, Rn.28 f.

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 Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können.²⁸³

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,²⁸⁴ 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.²⁸⁵ 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.²⁸⁶

Natürlich wird man eine gewisse Zeit für die Bearbeitung von Asylfällen sowie die Verteilung auf die 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 Vorgaben²⁸⁷ 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.²⁸⁸ Die Dreimonatsfrist des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL²⁸⁹ ist damit auch verfassungsrechtlich im Rahmen der Rechtfertigung von Benachteiligungen gem. Art. 3 Abs. 1 GG beim Schulbesuch der Kinder von Asylsuchenden, die in Aufnahmeeinrich-

²⁸³ Vgl. BVerfGE 132, 134 (74).

²⁸⁴ 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.

²⁸⁵ BVerfGE 132, 134 (164) spricht von spezifischen Minderbedarfen bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt

²⁸⁶ Siehe oben unter III.3.e.

²⁸⁷ Ausführlich oben unter III.1.-3.

²⁸⁸ BVerfGE 132, 134 (161).

²⁸⁹ Dazu oben unter III.3.d.

tungen 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.²⁹⁰ 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.²⁹¹

f. Wesentlichkeitsgrundsatz und Vorbehalt des Gesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hat eine umfangreiche Judikatur zum Gesetzesvorbehalt im Schulbereich entwickelt.²⁹² Nach der sogenannten Wesentlichkeitstheorie sind alle für das Schulverhältnis „wesentlichen“ Entscheidungen durch Parlamentsgesetz zu treffen und dürfen nicht der Exekutive überlassen werden.²⁹³ Nach diesem Grundsatz bemisst sich vor allem auch die erforderliche Bestimmtheit der Regelungen im Schulgesetz.²⁹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei vor allem auf die Grundrechtsrelevanz abgestellt. Dabei bedeutet das Kriterium „wesentlich“ in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“.²⁹⁵ 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)²⁹⁶, der Schülerinnen und Schüler (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG)²⁹⁷ bzw. der Lehrkräfte (Art. 4 Abs. 1, 2 GG)²⁹⁸ unmittelbar betroffen sind.²⁹⁹ Ein Vorbehalt des Parlamentsgesetzes wurde u.a. angenommen für die Festlegung der organisatorischen Grundstruktur der Schule bzw. der Schularten und Bildungsgänge,³⁰⁰ die Bestimmung der wesentlichen Bil-

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ Langenfeld, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2013, Kapitel 23 Rn. 27.

²⁹² 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.).

²⁹³ 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. 33 ff., jeweils m.w.N.

²⁹⁴ Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 42 ff.

²⁹⁵ BVerfGE 98, 218 (251); 101, 1 (34); 111, 191 (216 f.); st. Rspr.; dazu ausführlich Avenarius/Füßel, Schulrecht, 2010, S. 34 f.

²⁹⁶ Vgl. BVerfGE 34, 165 (183 f.) - Förderstufe; BVerfGE 47, 46 (70 ff.), Sexualkundeunterricht.

²⁹⁷ Vgl. BVerfGE 41, 251 (261 f.) - Speyer-Kolleg.

²⁹⁸ Vgl. BVerfGE 108, 282 (297) - Kopftuch.

²⁹⁹ Vgl. auch Jestaedt, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR 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.

³⁰⁰ 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.

dungs- und Erziehungsziele³⁰¹, Regelungen über den zwangsweisen Schulausschluss³⁰², die Einführung des Sexualkundeunterrichts³⁰³ und die Unzulässigkeit von religiösen Bezügen in der Schule mit Blick auf das staatliche Neutralitätsgebot.³⁰⁴

Wegen der besonderen Grundrechtsbetroffenheit sind gruppenbezogene Beschränkungen und Ungleichbehandlungen beim Schulzugang als „wesentlich“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einzustufen.³⁰⁵ 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.³⁰⁶ 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.³⁰⁷ Denn die für den Schulzugang und den „schulischen Grundstatus“ maßgeblichen Vorgaben, wozu auch die besuchte Schulform und die darin zu erwerbenden Abschlüsse gehören,³⁰⁸ müssen durch Parlamentsgesetz festgelegt werden.³⁰⁹

g. Zwischenergebnis

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 Schulsys-

³⁰¹ Vgl. BVerwGE 47, 195 (198 f.).

³⁰² Vgl. BVerfGE 41, 251 (260); 58, 257 (274 f.).

³⁰³ Vgl. BVerfGE 47, 46 (81 f.).

³⁰⁴ Vgl. BVerfGE 108, 242 (311).

³⁰⁵ So zutreffend auch Wächter & Kollegen, Stellungnahme, 2018.

³⁰⁶ Zu entsprechenden Regelungen in einzelnen Bundesländern siehe unter IV.2.d.

³⁰⁷ 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.

³⁰⁸ Siehe die Nachweise oben in Fn. 300.

³⁰⁹ Vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 2013, Rn. 56 m.w.N.

tem 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 verfassungsgerechten 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.

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-rechtskonform³¹⁰ und verfassungskonform³¹¹ 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. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG aber zugleich im Range eines Bundesgesetzes auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung.³¹² 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.³¹³

Bei den Rechten des UN-Sozialpaktes (IPwskR) spricht die inzwischen herrschende Ansicht zumindest den Kernbereichen der einzelnen Sozialpaktrechte einen subjektiv-rechtlichen

³¹⁰ Zur unmittelbaren Wirkung des Art. 14 Aufnahme-RL und die Verpflichtung der Gerichte zur richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts siehe oben unter 0.

³¹¹ Vgl. nur BVerfGE 110, 226 (267); 112, 164 (182 f.); 124, 25 (39); st. Rspr.

³¹² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 61 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pierothe, GG Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 17 ff. m.w.N.

³¹³ 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.

bzw. unmittelbar justitiablen Gehalt zu.³¹⁴ 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 insoweit folglich auch unmittelbar anwendbar sei.³¹⁵

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).³¹⁶ 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.³¹⁷

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 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.³¹⁸ Nach den bislang

³¹⁴ Riedel, Gutachten zur Wirkung der UN-BRK, S. 8 f. m.w.N.; Riedel/Arend, NVwZ 2010, S. 1346 (1347 f.).

³¹⁵ 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.

³¹⁶ 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“.

³¹⁷ Zu den materiellen, insb. auch diskriminierungsrechtlichen Gewährleistungen der Menschenrechtspakte und der EMRK siehe oben unter III.1-2.

³¹⁸ Zu den sog. Willkommens- und Sprachförderklassen aus rechtlicher Sicht siehe Wrase, Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete, 2018,

vorliegenden Erkenntnissen aus einzelnen Bundesländern entspricht keine der in Aufnahmeeinrichtungen geschaffenen „Bildungsangebote“ diesem durch das höherrangige Recht vorgegebenem Maßstab.³¹⁹

Die segregierte Beschulung in Aufnahmeeinrichtungen steht unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt und darf nur so lange fortgeführt werden, wie dies aus Gründen der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung unbedingt 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.³²⁰

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.³²¹ Die betroffenen Kinder und ihre Familien haben einen Anspruch auf umgehende landesinterne Verteilung und Beschulung in den 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 Gewährleistungen.³²² Ähnliche Obliegenheiten ergeben sich auch aus den Verpflichtungen der relevanten UN-Pakte.³²³ 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.³²⁴ Maßnahmen für ein effektives Monitoring, um die Einhaltung der Kinderrechte in Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten, müssen daher für die Zukunft dringend verstärkt werden.

³¹⁹ Siehe oben unter II.4.b.

³²⁰ Siehe oben unter II.6-8.

³²¹ Siehe oben unter II.9.

³²² 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.

³²³ Zum menschenrechtlichen Monitoring ausführlich Wrase, RdJB 2017, S. 153 (156 ff.).

³²⁴ 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.

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.³²⁵ Durch den verpflichtenden Schulbesuch wird sichergestellt, dass alle Kinder und Jugendlichen in den Genuss einer grundlegenden Bildung kommen³²⁶ 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.³²⁷ 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.³²⁸ 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.³²⁹ Wer eine Berufsausbildung 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.³³⁰

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).³³¹ Das gilt auch dann, wenn sie ihre Schulzeit zunächst in Vorbereitungs- bzw. Sprach-

³²⁵ Vgl. nur Rux/Niehues, *Schulrecht*, 2013, Rn. 139 ff.; Lehner (2016), 335 m.w.N.

³²⁶ 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.

³²⁷ Zusammenfassend Rux/Niehues, *Schulrecht*, 2013, Rn. 222 ff.

³²⁸ Rux/Niehues, *Schulrecht*, 2013, Rn. 245 ff.

³²⁹ 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 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).

³³⁰ Vgl. Rux/Niehues, *Schulrecht*, 2013, Rn. 172.

³³¹ Vgl. oben unter III.3.e.

lernkursen verbracht haben, deren Ziel es ja ist, auf die Teilnahme am allgemeinen Unterricht vorzubereiten.³³²

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)³³³ 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.³³⁴ Auch wenn die Schulpflicht also als „zentrales Element der Rechtsverwirklichung“³³⁵ 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 Bln³³⁶; § 36 Abs. 2 SchulG Bbg³³⁷). In § 40 Abs. 2 SchulG Bbg wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, durch Rechtsverordnung ein Ruhen der Schulpflicht bis zu drei Monaten vorzusehen, wovon das Brandenburgische Bildungsministerium auch Gebrauch gemacht hat.³³⁸ 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 ThürSchulG³³⁹, Art. 35 Abs. 1 BayEUG³⁴⁰).

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

³³² Vgl. Wapler, RdJB 2016, S. 345 (354), die darauf hinweist, dass das deutsche Schulsystem auf die heterogenen Bildungsbiografien junger Flüchtlinge kaum vorbereitet ist.

³³³ Vgl. BVerfGE 125, 175 (246); 132, 134 (162, 173); siehe oben unter III.4.c.

³³⁴ Vgl. Füssel, Chancengleichheit, 2009, S. 43.

³³⁵ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (335).

³³⁶ 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).

³³⁷ 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).

³³⁸ § 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]).

³³⁹ Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003 (GVBl. 2003, 238), zuletzt geändert durch durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (GVBl. S. 210, 228).

³⁴⁰ Nachweis oben Fn. 329.

Schüler sollen grundsätzlich in die Jahrgangsstufe aufgenommen werden, in welcher Schulpflichtige gleichen Alters regelmäßig eingestuft sind.³⁴¹ 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 gesondert 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 Wesentlichkeitsprinzip³⁴² 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.³⁴³ Entsprechend dem Sinn und Zweck ist die Möglichkeit der Ersatzbeschulung nach ihrem persönlichen 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.³⁴⁴ Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die (Ersatz-)Beschulung in den bayerischen Aufnahmezentren, jedenfalls in ihrer derzeitigen Form, in der Praxis *prima facie* nicht den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 Aufnahme-RL genügt.³⁴⁵ 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 Kommunen zu verteilen und dort zu beschulen.³⁴⁶

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 BremSchG³⁴⁷, § 21 Abs. 1 Satz 1 SchulG SH³⁴⁸, § 36 Abs. 1 SchulG LSA³⁴⁹). Das Bundesmeldegesetz (BMG)³⁵⁰, das im Mai 2013 die vorher bestehenden landesgesetzlichen Regelungen ersetzt

³⁴¹ Art. 36 Abs.3 Satz 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.

³⁴² Siehe oben unter III.4.f.

³⁴³ 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.

³⁴⁴ Ansonsten wird das Verfahren gem. § 30a Abs. 2 S. 2 AsylG als nicht beschleunigtes Verfahren fortgesetzt.

³⁴⁵ Siehe oben unter II.4.b(1); zu den Anforderungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 Aufnahme-RL vgl. unter III.3.c.

³⁴⁶ 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.

³⁴⁷ 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).

³⁴⁸ 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).

³⁴⁹ Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 2018 (GVBl. LSA 2018, 244, 245).

³⁵⁰ 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).

hat, stellt in § 27 Abs. 3 Satz 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.³⁵¹

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 Satz 1 HmbSG³⁵², § 63 Abs. 1 Satz 1 NSchG³⁵³, § 26 Abs. 1 Satz 1 Sächs SchulG³⁵⁴, § 1 Abs. 1 SchulpfIG Saar³⁵⁵; § 41 Abs. 1 Satz 1 SchulG M-V³⁵⁶: 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 SGB I zu bestimmen ist. Maßgeblich ist danach die Zukunftsoffenheit des Verbleibs, sodass auch Geflüchtete in Aufnahme- und Übergangseinrichtungen hierunter fallen.³⁵⁷

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 Verteilung auf die Kommunen greift.³⁵⁸ 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.³⁵⁹ 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

³⁵¹ Lehner, RdJB 2016, S. 329 (336).

³⁵² Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997 (HmbGVBl. 1997, S. 97) in der Fassung vom 31. August 2018 (HmbGVBl. S. 280).

³⁵³ Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66).

³⁵⁴ 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).

³⁵⁵ 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).

³⁵⁶ Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010 (GVOBl. M-V 2010 S. 462), letzte berücksichtigte Änderung: letzte berücksichtigte Änderung: § 128a angepasst durch Bekanntmachung vom 29. Mai 2018 (GVOBl. M-V S. 210).

³⁵⁷ Vgl. Wapler, RdJB 2016, S. 345 (348 f.) m.w.N. zur Rspr.

³⁵⁸ Siehe die Nachweise bei Lehner, RdJB 2016, S. 329 (337), dort Fn. 63.

³⁵⁹ Dies bestätigt sich in der DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017.

mit der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen beginnt.³⁶⁰ Solche Verwaltungsvorschriften sind daher rechtlich unbeachtlich;³⁶¹ 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.³⁶² 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.³⁶³ 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.³⁶⁴

Ganz unabhängig davon, dass diese Praxis ohne gesetzliche Regelung nicht den Schulgesetze der Länder entspricht,³⁶⁵ 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 spätestens nach drei Monaten durch den Zugang zur Regelschule bzw. durch einem dieser gleichwertigen Angebot abgelöst werden.³⁶⁶ Soweit dies am Ort der Aufnahmeeinrichtung nicht möglich oder – was nach Einführung der Sechsmontatsfrist 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),³⁶⁷ jedenfalls soweit eine Rückreise bzw. Abschiebung nicht innerhalb der nächsten Tage und Wochen bis zum Ablauf der Sechsmontatsfrist nach § 47 Abs. 1 AsylG n.F. konkret zu erwarten ist.³⁶⁸

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 NRW³⁶⁹, § 56 Abs. 2 SchulG R-P³⁷⁰) bzw. werden in Hessen durch Rechtsverord-

³⁶⁰ Oben unter IV.2.b.

³⁶¹ Statt vieler Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, 2012, § 17 Rn. 74.

³⁶² Vgl. oben unter III.5.c.

³⁶³ DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 2, 5, 6, 16.

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ Siehe oben unter III.4.f und IV.2.b.

³⁶⁶ Ausführlich oben unter III.3.

³⁶⁷ Siehe oben unter II.9 und III.5.

³⁶⁸ Soweit dies konkret absehbar ist, dürfte die Beschulung in der Regelschule am Ort der Aufnahmeeinrichtung besser vertretbar sein.

³⁶⁹ 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).

nung normiert.³⁷¹ Die entsprechenden Vorschriften sehen ausdrücklich vor, dass die Schulpflicht erst mit Verlassen der Aufnahmeeinrichtung und der Zuweisung zu einer Kommune eingreift.³⁷² 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.³⁷³ Die Norm ist inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, sodass ihr unmittelbare Wirkung zukommt.³⁷⁴ 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.³⁷⁵

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, wofür einiges spricht,³⁷⁶ ist für die Praxis von nachrangiger Bedeutung, solange der Zugang zur Schule spätestens drei Monaten 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 Satz 3 SchulG BW³⁷⁷ für Asylberechtigte eine Wartezeit von sechs Monaten vorsieht, ehe die Schulpflicht gilt.³⁷⁸ Zwar weist die Landesregierung darauf hin, dass nach § 13 Abs. 1 S. 1 FlüAG³⁷⁹ „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.³⁸⁰ 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 Kommunen 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 Kommu-

³⁷⁰ 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).

³⁷¹ § 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).

³⁷² § 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.“

³⁷³ Siehe oben unter III.3.d.

³⁷⁴ Siehe oben unter 0.

³⁷⁵ Vgl. – auch zur Verwaltungsvorschrift in NRW – oben unter II.9.

³⁷⁶ Dazu oben unter III.3.d.

³⁷⁷ 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).

³⁷⁸ Vgl. auch Lehner RdJB 2016, S. 329 (337) m.w.N.

³⁷⁹ 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).

³⁸⁰ Vgl. DIMR, Umfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 1.

nen zu verteilen sind, da sie vorher weder der Schulpflicht unterfallen noch ein Schulzugsrecht 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,³⁸¹ 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.

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 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.³⁸² 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.³⁸³ Soweit daher in den Bundesländern ein Regelschulzugang am Ort der Aufnahmeein-

³⁸¹ Zusammenfassend oben unter III.5.b.

³⁸² Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 40-43.

³⁸³ Siehe oben unter II.4.a-b.

richtung 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.

V. 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-ueber-blick.pdf?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_g hoeren_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-

[dpvw.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 Asylbewerberleistungsgesetzes 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-diakonie2.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 Bildungsvorlauf. 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/Güteryüz, 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, Jennifer/Darsow, Annkathrin/Maluch, Jessica/Stanat, Petra (2016): Die Rolle der Sprache für zugewanderte und zugewanderte 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 Akronymes, 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_fluechtlingskinder_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).