

20. Februar 2005

Einleitung

1. Arbeitsmigrations- und Flüchtlingspolitiken schaffen einen Rechtsrahmen, durch den immer auch illegaler Aufenthalt mit ausgelöst wird.

Illegalität – eine Differenzierung nach Kontextbedingungen

1955 begannen *Anwerbungen* (zunächst in Italien, später in Spanien, Griechenland, Jugoslawien, Türkei und Marokko) von Arbeitskräften, die in der Phase des deutschen Nachkriegs- „Wirtschaftswunders“ und nach Bau der Mauer zwischen DDR und BRD gebraucht wurden- als „*Gastarbeiter*“. In einer ersten Rezession 1966 funktionierte die Zuschreibung eines Gaststatus – auf Zeit kehrten Arbeitskräfte zurück, um erneut mit erneueter Wirtschaftsaufschwung sich anwerben zu lassen. Die Ölkrise 1973 führte zu einem *Anwerbestop*. Viele Gastarbeiter/-innen entschieden sich jetzt, zu bleiben und Familienangehörige nachzuholen: Frauen, Männer und Kinder. Verschärfungen der Ausländergesetze bedeuteten Anfang der 80er Jahre auch Nachzugsbeschränkungen. Für Menschen aus Ländern, die nicht zur EU gehörten, begannen illegale Aufenthalte.

Eine größere Zahl von „Illegalen“ muss in Verbindung mit *Asylverfahren* und deren Verschärfungen gesehen werden. Das Asylrecht entstand vor allem in Folge der deutschen Geschichte z.Z. des Nationalsozialismus, gegründet auf Erfahrungen politisch Verfolgter von 1933-1945 und deren Exilsuche: *politische Verfolgung* durch einen Staat ist so im Blick. Flüchtlinge aus Chile, Vietnam, Iran, Türkei, Eritrea, Afghanistan, verfolgte Kurden oder syrisch orthodoxe Christen, um nur einige zu nennen, wurden anerkannt oder zumindest bis zur Veränderung im Heimatland mit einem Aufenthaltsrecht ausgestattet. Die Rückkehr nach Veränderung der politischen Lage wurde materiell unterstützt. *Kontingentflüchtlinge* wurden für die Zeit kriegerischer Auseinandersetzungen etwa im ehemaligen Jugoslawien aufgenommen. „*Wirtschaftsflüchtling*“ allerdings ist fast ein Schimpfwort. Sie erhielten keine Anerkennung im Asylverfahren.

Es gab und gibt noch immer verschiedene Gründe, der Ausreiseaufforderung oder geplanten Abschiebung durch Untertauchen sich zu verweigern, illegal in Deutschland zu leben und zu arbeiten.

Die Absprache der zur EU gehörenden Länder, eine gemeinsame Konzeption zur Abwehr von unerwünschter Einwanderung zu entwickeln, führte zu einer „*Festung Europa*“.

Anrainerstaaten im Osten, wie Polen, Tschechien, Ungarn wurden finanziell unterstützt, um die eigenen Grenzen besser überwachen zu können. Mit der sogenannten „Drittstaatenregelung“ wurde verhindert, dass es überhaupt noch möglich war, einen Asylantrag hier zu stellen: der Weg führte durch „sichere“ Länder, in denen das zu geschehen hatte. - Der Flug blieb als wichtigste legale Möglichkeit für die Chance einen Asylantrag zu stellen.

Illegale Einwanderung bei Nacht über die grüne Grenze nahm zu. Nach Abschiebungen kam es zu Wiedereinreisen zum Zweck, sich illegal in Deutschland aufzuhalten. Schleuserbanden fanden ein reiches Betätigungsfeld und schufen evtl. langjährige Abhängigkeitsverhältnisse zu den Eingereisten. Erzwungene Prostitution nahm zu. Die Einreise mit *Besuchervisum* und das Überschreiten der Besuchsfrist beschäftigt im Augenblick die Medien und die politische Diskussion. Auch hier spielt Illegalität eine Rolle.

Hintergründe der skizzierten unterschiedlichen Lebensgeschichten, in denen Illegalität als ein Weg zum Überleben gewählt wird, ist das enorme Gefälle zwischen armen und reichen Ländern, sind Verfolgung und Diskriminierung und die Sehnsucht nach Freiheit und Selbstbestimmung, ist sicher aber auch die weltweite Informationsverbreitung durch Medien, durch die Lebensverhältnisse verglichen werden können. D.h. illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt wird es in den „reichen“ Ländern unter diesen gegebenen Bedingungen in nicht geringem Masse immer geben, bzw. sie könnten sogar noch zunehmen (vgl. die Situation in Afrika).

Der Abnahme der Asylbewerberzahlen in den letzten Jahren entspricht wahrscheinlich eine Zunahme der Zahlen der Menschen in Illegalität in Europa/ Deutschland. Es besteht wahrscheinlich ein Zusammenhang zwischen dem Wunsch, den Erfolg der Festung - Europa-Politik sichern zu können und der weitgehenden Tabusetzung des Themas Illegale in Deutschland.

Es gibt nur Schätzungen seitens betroffener Behörden wie Polizei, Ausländerbehörde oder Staatsanwaltschaft. So gibt es für Frankfurt die Annahme, dass 25.000-30.000 Menschen hier leben, unter denen vielleicht 10% Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter sind; für

Berlin werden 100.000 Menschen geschätzt, 20-25% davon Kinder und Jugendliche; in allen Bundesländern könnten es ca. 1 Million Menschen oder mehr sein.

Die Darstellung des Problems ist Teil des Problems. Europäisch belegbar sind die Zahlen für keine der aufgeführten Teilgruppen. Größenordnungen der Fluktuation sind nicht belegbar. Diese Sachlage belastet den politischen Diskurs – ohne empirische Beweismöglichkeit kann sich Politik des Handelns enthalten. In bestimmten Zeiten konzentriert sich die öffentliche Diskussion auf *eine* Teilgruppe als sei das das Problem – derzeit auf die Art der Visa-Vergabe in Kiew. Aber es geht nicht um die Schleuserbanden. Das Thema ist sehr komplex und kompliziert. Die De-Thematisierung und Tabuisierung ist der „bessere“ Weg. Aber Kinder und Jugendliche sind in ihren Lebensperspektiven betroffen – sie aber sind nicht verantwortlich für ihre Situation.

2. Zur Geschichte des Bildungsangebots für Kinder von Zugewanderten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Der Anwerbepost 1973 löste den ersten großen Einwanderer“strom“ aus: Familienangehörige wurden nachgeholt als klar wurde, dass „Heimkehr“ eine Wiedereinreise zu einem späteren Zeitpunkt ausschließen würde.

Arbeitskräfte hatte man als „Gäste“ angeworben und Menschen mit Familien und einem spezifischen Bedarf an sozialer und kultureller Infrastruktur kamen (vgl. Max Frisch) – die Gäste hielten sich nicht an die selbstverständliche Erwartung, dass sie zu gehen hätten, wenn man sie nicht mehr braucht. „Integration“, das hieß: Assimilation, und „Rückkehrorientierung“ bestimmten je nach parteipolitischer Prägung die bildungspolitischen Maßnahmen der Bundesländer für die Kinder der „Gastarbeiter“-Familien als Leitziele für ca 10-12 Jahre, bis deutlich wurde, dass die Nationalklassen mit Deutsch als Fremdsprache kaum genügten, um eine Ausbildung für Deutschland zu beginnen.

In dieser ersten Phase war aber auch für viele Zuwanderer ihr weiterer Weg noch nicht entschieden: sie „saßen auf den Koffern“, hofften auf genügend Mittel für eine Existenzgründung in der Heimat – eine zunächst berechtigte Hoffnung bei großer wirtschaftlicher Leistungsdifferenz zwischen Deutschland und dem Herkunftsland, nicht mehr realitätsgerecht im Fall des raschen Aufholens im EU-Bereich (vgl. Griechenland, Spanien,

Teile Italiens und der Türkei). Die Entwicklungen in den Herkunftsländern spielten in der ersten Phase (bis Mitte der 80er Jahre) eine große Rolle für die Arbeitsmigranten; noch ging es weniger um die Solidarisierung der Zugewanderten, um soziale und politische Verbesserungen ihrer Situation (Arbeit, Wohnen, Leben; Schulbildung der Kinder, Ausbildung, Kultur) in Deutschland zu erreichen – obwohl es in den 80er Jahren selbstgewählte „Ausländerbeiräte“ z.B. in Hessen gab.

1983/84 erfolgte eine gezielte Rückkehrpolitik für türkische Familien in Verbindung mit ausländerrechtlichen Verschärfungen (300.000 – 400.000 kehrten zurück). Auch Asylgesetze werden in den 80er Jahren verschärft. Aufgrund hoher Flüchtlingszahlen dauern die Asylverfahren teilweise mehrere Jahre. Zunächst werden Anfang der 80er Jahre Kinder und Jugendliche in den Asylbewerber-Lagern nur dann in eine Schule aufgenommen, wenn ein freundlicher Schulleiter/ eine Schulleiterin sich dazu bereit findet. Während des Verfahrens soll es keine Sprach-/ Bildungs- oder Orientierungsangebote geben.

In einem längeren Zeitraum werden erst allmählich in den Bundesländern Zugänge zur Schule für die Kinder auch während des Verfahrens durchgesetzt. Forderungen von Unterstützerguppen argumentieren mit dem Recht auf die Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes und mit der Notwendigkeit, Schaden von den Kindern abzuwenden: Lebenslang würde die Verweigerung von Schulbildung Benachteiligungen in den Chancen der Kinder mit sich bringen.

Entsprechende Argumente wurden auch für die Durchsetzung der Schulbildung für abgelehnte, aber geduldete Asylbewerber nach Abschluss des Verfahrens vorgetragen. Abschiebungen, von denen Schulkinder mitbetroffen sind, werden bis heute immer wieder öffentlich diskutiert, führen zu Protestaktionen der Mitschüler und Lehrkräfte der Kinder. Ungelöst und tabuisiert bleiben dagegen weitgehend die schwierigen Situationen der Eltern und Kinder, die ohne Aufenthaltsstatus als „Illegale“ in Deutschland leben.

Fazit des historischen Rückblicks: Die Problematik beginnt mit dem verstärkten Zuzug von Menschen mit Kindern. Es wird auch deutlich: die Zugangsregelung zur deutschen Schule für Kinder nicht-deutscher Muttersprache musste immer in konfliktreichen Auseinandersetzungen durchgesetzt werden. Es war immer die Stellvertreterpolitik engagierter Gruppen nötig. Geht diese Bereitschaft zum Engagement für benachteiligte Migrantenkinder zurück in Zeiten, in denen die ökonomische Globalisierung der Welt zunehmend subjektiv als Abbau sozialstaatlicher Sicherheit in den „reichen“ Ländern erlebt wird? Oder: Ist nicht jedes gut

ausgebildete Kind nicht–deutscher Herkunft ein potentieller Konkurrent für die „eigenen“ Kinder bei Verknappung der Arbeitsplätze?

3. Illegal hier lebende Kinder und Jugendliche – ein gesellschaftliches Problem

Gibt es ein Grundrecht auf Bildung auch für statuslose Kinder.

Vor dem Hintergrund dieser faktisch erlebten Verdunkelung der Perspektiven der Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft, in der Verteilungskämpfe schärfer werden, Lebensstandard als bedroht erlebt wird, ist es immer wichtiger zu prüfen, ob es jenseits der Appelle an individuelle Verantwortung einen Konsens gibt: es geht um das Recht auf Bildung und freie Entfaltung der Persönlichkeit für alle, aus dem sich die Verpflichtung ableiten ließe, das diesen illegal hier lebenden Kindern Zugangsrechte zu Schule und Ausbildung eröffnet werden müssen oder sie gar der Schulpflicht unterliegen sollten.

Genau hier liegt das große Verdienst des vorgelegten Gutachtens, dass es Argumente liefert für eine grundsätzliche Klärung dieser Frage. Dabei machen es sich die Verfasser keineswegs leicht, indem sie lediglich die Argumente aufgreifen würden, die für die Beschulung statusloser Kinder Partei ergriffen. Vielmehr zeigen sie eindrucksvoll und schlüssig, dass sich aus dem Hessischen Schulgesetz und seinen Ausführungsbestimmungen allein kein Recht auf Schulzugang ableiten lässt. Um so wichtiger sind die Abschnitte des Gutachtens, in denen es um die Frage geht, ob sich aus dem Grundgesetz ein Menschenrecht auf Bildung begründen lässt.

In Überprüfung von Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz wird das „Recht auf freie und menschenwürdige Entfaltung der Kindespersönlichkeit“ diskutiert (SS. 20-23). Ergebnis ist die Feststellung: „(Schulische) Bildung ist ein Sozialisations- und damit grundrechtsrelevanter Aspekt im Schutzbereich des Kindesgrundrechts“ (S. 23). Aus dem Gleichheitsgrundsatz Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz („alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) wird unter Bezug auf die Vergleichsgruppe der „geduldeten“ Kinder (d.h. auch dieser Aufenthalt ist unrechtmäßig) abgeleitet, dass die Zugangsberechtigung der Geduldeten und der Ausschluss der Statuslosen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.

Herangezogen wird zu dieser Überprüfung auch Art.2 Satz 1 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (ZPEMRK) „Das Recht auf Bildung darf niemandem versagt werden“ (S. 28).

Die Verfasser des Rechtsgutachtens kommen zu dem wichtigen Ergebnis: Die „Ungleichbehandlung statusloser Kinder ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt“ (S. 28). Es besteht für statuslose Kinder ein „Anspruch auf einen Besuch einer Grund- und Hauptschule aus ihrem Recht auf chancengleiche Entwicklung der Persönlichkeit gem. Art 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art.3 Abs. 1 Grundgesetz“ (S. 29).

„Ein Totalausschluss von der Teilhabe an Bildung“ ist aufgrund des „eindeutigen Wortlauts“ des Art 2 Satz 1 ZPEMRK“ nicht rechtfertigbar, der Wortlaut lässt einen Totalausschluss nicht zu.

Ergebnis: Statuslose Kinder haben einen Anspruch auf einen Besuch einer Grund- und Hauptschule aus Art 2 Satz 1 ZPEMRK“ (S. 32)

Das Engagement für statuslose Kinder- eine Verpflichtung für Demokraten

Auch vor dem Hintergrund der Geschichte des Umgangs mit Fremden im Bildungsbereich in Deutschland (vgl. oben) reicht die juristische Argumentation alleine nicht aus, um Veränderungen herbeizuführen. Wieder sind Menschen und Gruppen notwendig, die sich unbeschadet politischer oder juristischer Einwände für die Interessen dieser Kinder engagieren und einsetzen. Dies wird einen Prozess in Gang setzen, der gegenwärtige Rechtslage und Praxis der Schulaufnahme „verflüssigen“ kann. Engagement für gesellschaftliche Minderheiten und Randgruppen schließt immer auch Zivilcourage ein, das ist nichts Neues.

Das Gutachten bestätigt dies in den Passagen, in denen es sich mit den Auswirkungen des Aufenthaltsgesetzes auf das Verhalten der Kindergarten- und Schulleiter/innen bei der Aufnahme von Kindern auseinandersetzt (S. 44). Die „Mitteilungspflicht“ nach § 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz wird untersucht: „Öffentliche Stellen haben ihnen bekannt gewordene Umstände den in § 86 Abs. 1 genannten Stellen auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies für die dort genannten Zwecke erforderlich ist“ (S. 44). In diesem Zusammenhang hier geht es darum, ob der fehlende Aufenthaltsstatus einer Person der Ausländerbehörde mitgeteilt werden muss. In den vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI (Dez. 2004) wird allerdings eine „Einschränkung der Datenübermittlungspflicht öffentlicher Stellen des pädagogischen,

erzieherischen und des Bildungsbereiches vorgenommen“ (S. 47 f). „Im Innenrecht der Verwaltung werden Schulleiter bzw. Leiter von Kindergärten sich auf die Beschränkungen bei der Datenübermittlung berufen können.“ (S. 48). Für den Bereich der Schulen argumentieren die Gutachter sogar weitergehend. „Da ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Beschulung auch für statuslose Kinder besteht, also auf einen Schulzugang unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status, bedarf ein Schulleiter im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung nicht der Kenntnis dieses Umstandes.“ (S. 50). „Daher unterliegt ein Schulleiter nicht der Mitteilungspflicht des § 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz.“ Auch für die Unterrichtungspflicht des § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz gilt: die „unverzügliche“ Unterrichtung der zuständigen Ausländerbehörde von einem Fall, dass ein Ausländer keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt, ist nicht für Schulleiter maßgebend. Anders stellt sich die Auswirkung des Aufenthaltsgesetzes § 87 Abs. 1 und Abs. 2 für Kindergartenleiterinnen dar.

Die bildungspolitische Diskussion nach PISA und IGLU belegt zwar einen Konsens in der Einschätzung, dass der Elementarbereich Phase I eines Bildungsprozesses ist, dass diese Altersphase der bis zur 6-jährigen bereits intensive Lernphase ist und sein muss; nach geltendem Recht hat der Gesetzgeber „sich bei der Realisierung eines Anspruchs auf einen Kindergartenplatz aber entscheidend von dem Motiv der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“ leiten lassen (S. 43). Und damit „Betreuung“ geregelt. „Statuslose Kinder haben somit keinen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gem. § 24 Sozialgesetzbuch VIII“(S. 43). „Die Geltendmachung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz ... richtet sich allein gegen den öffentlichen Träger. *Kindergärten freier Träger* sind darum nicht öffentliche Stellen“ (S. 46). Leiter/-innen dieser Kindergärten unterliegen daher nicht der Bestimmung zur Übermittlungspflicht (§ 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz). Der/ die Leiter/-in eines öffentlichen Kindergartens dagegen erlangt im Aufnahmeverfahren Kenntnis vom aufenthaltsrechtlichen Status in Ausübung der Aufgabenwahrnehmung: Er/ sie „unterliegt daher der Mitteilungspflicht des § 87 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz“ (S. 51). Entsprechendes gilt für die Verpflichtung zur Unterrichtungspflicht nach § 87 Abs. 2.

Für das Engagement im Interesse der statuslosen Kinder ist es also notwendig, den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz mit dem Bildungsrecht von Kindern zu verbinden. Eine Kindergartenpflicht ab 3 oder 4 Jahren ist der nächste notwendige Schritt.

Ausblick

Allerdings ist man, wenn man sich als Einzelner oder Gruppe in dem Bereich Bildungsanspruch statusloser Kinder engagiert, gut beraten, nicht allzu große Erwartungen hinsichtlich der Bereitschaft oder Unterstützung durch politische Institutionen zu setzen. Das erscheint verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass das Problem der Beschulung illegal hier lebender Kinder nicht gelöst ist mit dem Zugang zur Schule, sondern möglicherweise erst beginnt.

So wird nicht erst seit PISA deutlich, dass ein Grundproblem der deutschen Schule die relative Unfähigkeit darstellt, Kinder nicht-deutscher Muttersprache in die Gesellschaft zu integrieren und ihnen soziale und individuelle Teilhaberechte zu eröffnen.