

Das Recht auf Bildung begleiteter geflüchteter Kinder in Deutschland

13. Zyklus

Working Paper #30

2022

Zoé Zloch

Das vorliegende Schriftstück ist Ergebnis der Projektarbeit der Autorin im 13. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (HLCMR) im Wintersemester 2021/22 und Sommersemester 2022.

Die Autorin wurden von Seiten des Deutschen Komitees für UNICEF e.V. betreut durch *Dr. Sebastian Sedlmayr* und *Desirée Weber*.

Die wissenschaftliche Begleitung und Betreuung bei der Erstellung des Schriftstücks erfolgte durch *Dilken Celebi*.

Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Geschlechterstudien
Unter den Linden 9, 10099 Berlin

www.hlcmr.de

Inhaltsverzeichnis

Summary	1
A. Einführung.....	2
B. Kurzüberblick über die verschiedenen Geflüchtetengruppen	5
I. Rechtsstellung und Bezeichnung ab Eintritt in das Bundesgebiet	5
II. Entscheidungsprogramm des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge	7
C. Der rechtliche Rahmen des Bildungszugangs	10
I. Artikel 28, 29 in Verbindung mit 22 Kinderrechtskonvention	11
II. Artikel 22 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention	20
III. Deutsches Recht.....	27
IV. Weitere Rechtsgrundlagen.....	29
D. Probleme bei der Umsetzung	33
I. Unterstützungsangebot für Geflüchtete	33
III. Prä-schulpflichtige Phase.....	37
IV. Beschulung in Erstaufnahmeeinrichtungen	40
VI. Weitere Umsetzungsprobleme.....	46
E. Verfahrensrechtliche Hinweise zur Geltendmachung des Rechts auf Bildung	48
F. Fazit.....	49
Quellenverzeichnis.....	51
Literatur.....	51
Rechtsprechung	58
Drucksachen.....	59

Summary

Dieses Schriftstück analysiert den Zugang zur vollzeitschulpflichtigen Bildung an staatlichen Einrichtungen von begleiteten geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Deutschland.

Hierfür werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen beleuchtet. Der Fokus liegt auf dem Recht auf Bildung aus der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und der Genfer Flüchtlingskonvention, deren Gehalt und Wirkung herausgearbeitet werden. Das Schriftstück zeigt, dass beide Rechtsquellen ein individuell einklagbares Recht auf Bildung beinhalten, nach welchem geflüchteten Kindern und Jugendlichen ab ihrer Ankunft in Deutschland ein diskriminierungsfreier Zugang zu Bildung jedenfalls bis zum ersten Schulabschluss zusteht.

Mit Blick auf die tatsächliche Ausgestaltung des Bildungszugangs offenbaren verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche nach ihrer Ankunft in Deutschland für einen – je nach Bundesland unterschiedlich langen – Zeitraum de facto nicht oder mangelhaft beschult werden. Oftmals fluchtbedingt bestehende Lücken in ihren Bildungsbiografien werden dadurch verfestigt. Auch mangelt es an Lehrkräften, psycho-sozial geschultem Personal, Räumlichkeiten und Schulplätzen.

All dies steht einer richtlinien- und konventionskonformen Umsetzung des Rechts auf Bildung entgegen, sodass insoweit den völker- und europarechtlichen Vorgaben nicht vollständig entsprochen wird.

A. Einführung

Bildung ist ein Menschenrecht von hohem Rang, denn es trägt dazu bei, auch andere Menschenrechte zu verwirklichen.¹ Ein guter Bildungsabschluss bietet bessere Chancen bei der persönlichen Lebensführung; in einer Leistungsgesellschaft wird der „individuelle Erfolg im Bildungssystem [...] als legitime Grundlage der Ver- bzw. Zuteilung von Lebenschancen angesehen und erfahren“². Mit dem Zugang zu Bildung gehen demnach auch gesellschaftliche Teilhabe und ein erfolgreicher Einstieg in den Arbeitsmarkt einher. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgestellt, dass Bildung in einem modernen Staat eine der bedeutendsten öffentlichen Dienstleistungen ist³ und laut Bundesverfassungsgericht gehört der Zugang zum staatlichen Bildungssystem zum soziokulturellen Existenzminimum⁴.

So gilt Bildung als Schlüssel für die kulturelle und soziale Eingliederung in die Gesellschaft. Insbesondere in den prägenden Phasen der Kindheit und Jugend junger Menschen ist Bildung „essentiell für ihre Entwicklung, die Förderung ihrer Resilienz sowie bei der Entfaltung ihrer Potentiale“⁵.

Anhand dieser herausragenden sozialen und individuellen Stellung von Bildung wird ersichtlich, weshalb sie umso bedeutsamer für neu zugewanderte Personen ist: Für sie ist der Bildungszugang, einschließlich des damit verbundenen Spracherwerbs, ein Kernelement für eine gelingende Integration im Aufnahmestaat. Der erste Generalsekretär

¹ Vgl. bspw. EMGR, G.L. gegen Italien, Urteil vom 10.09.2020, 59751/15, Rn. 49; EGMR, Cam gegen Türkei, Urteil vom 23.02.2016, 51500/08, Rn. 52.

² *Solga*, in: Berger/Kahlert (Hg.), Institutionalisierte Ungleichheiten, 2013, S. 19 (19).

³ EMGR, G.L. gegen Italien, Urteil vom 10.09.2020, 59751/15, Rn. 49; EGMR, Cam gegen Türkei, Urteil vom 23.02.2016, 51500/08, Rn. 52.

⁴ BVerfG vom 09.02.2010, BVerfGE 125, 175 (246); BVerfG vom 18.07.2012, BVerfGE 132, 134 (162, 173).

⁵ *UNHCR/UNICEF Deutschland* (Hg.), Das Recht auf Bildung in Deutschland für schutzsuchende Kinder sichern, 2022, S. 1 m.w.N.

der Vereinten Nationen (UN) Trygve Lie befand Schulen für geflüchtete und staatenlose Personen als „the most rapid and most effective instruments of assimilation“.⁶ Für Menschen mit Fluchterfahrung hat Bildungsteilhabe nicht nur einen integrativen Charakter, sondern kann darüber hinaus angesichts des auf der Flucht Erlebten stabilisierend wirken.⁷

In Deutschland lebten im Jahr 2021 1,9 Millionen schutzsuchende Menschen, davon 28,4 Prozent Kinder⁸ und Jugendliche^{9,10}. Das (Menschen-)Recht auf Bildung steht auch ihnen zu. Es ist in einigen völkerrechtlichen Verträgen und europarechtlichen Richtlinien sowie auf nationaler Ebene im Grundgesetz implizit und in den Verfassungen und Schulgesetzen einiger Bundesländer explizit festgeschrieben. Wie viele der geflüchteten Kinder und Jugendlichen in Deutschland einen Schulplatz erhalten, lässt sich nur schwer nachvollziehen, da es an entsprechenden bundesweiten und systematisiert erfasste Daten mangelt.

Das Schriftstück geht der Frage nach, ob das Recht auf Bildung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Deutschland rechtskonform umgesetzt ist. Dabei richtet sich der Blick auf diejenigen Kinder und Jugendlichen, die der Primar- und Sekundarstufe I (erste bis

⁶ UN-Dok., E/AC.32/2 (1950), S. 40.

⁷ Vgl. *UN Educational, Scientific and Cultural Organization/Global Education Monitoring Report* (Hg.), *Education as healing*, 2019, S. 5 ff.; *Fegert/Plener/Kölch*, RdJB 2015, S. 380 (385 ff.).

⁸ Nach Art. 1 der UN-Kinderrechtskonvention und § 2 Bürgerliches Gesetzbuch ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

⁹ Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Jugendschutzgesetzes und § 7 Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetzbuch VIII sind Jugendliche Personen, die vierzehn, aber noch nicht achtzehn Jahre alt sind.

¹⁰ Ausländerzentralregister; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/schutzsuchende-zeitreihe-schutzstatus.html> und <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/liste-schutzsuchende-migrationsstruktur-demografie-schutzsuchende-zeitreihe.html#116880>.

neunte beziehungsweise zehnte Klasse) des deutschen Bildungssystems zugeordnet werden (Vollzeitschulpflicht).¹¹ Hierbei fokussieren sich die vorliegenden Ausführungen auf die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen, die in Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen nach Deutschland fliehen (begleitete Kinder und Jugendliche), und deren Zugang zu öffentlichen Schulen.

Zunächst gibt das Schriftstück einen Überblick über die verschiedenen Geflüchtetengruppen (Abschnitt B.), um sodann die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für das Recht auf Bildung vorzustellen (Abschnitt C.). Hierbei liegt der Fokus auf der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) und der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Die UN-KRK erkennt Kinder als eigene Rechtssubjekte an und ist damit für sie das wichtigste Rechtsinstrument. Zudem dient die Konvention als Mandat für das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Für Geflüchtete stellt wiederum die GFK den wichtigsten Völkerrechtsvertrag dar und mandatiert zugleich das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR). Anhand der Rechtslage einerseits und dem tatsächlichen Bildungszugang junger Geflüchteter in Deutschland andererseits wird herausgearbeitet, welche Problemlagen bei der Umsetzung des Rechts auf Bildung bestehen (Abschnitt D.). Schließlich folgen kurze verfahrensrechtliche Hinweise zur Geltendmachung des Rechts auf Bildung (Abschnitt E.).

¹¹ Zur Rechtslage von jungen Geflüchteten, die sich in der Sekundarstufe II befinden, s. bspw. *Weiser*, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 31 ff.; *UNICEF Deutschland*, Lagebericht Flüchtlingskinder, 2016, S. 11; *Daschner*, in: McElvany/Jungermann/Bos/Holtappels (Hg.), *Ankommen in der Schule*, 2017, S. 11 (18).

B. Kurzüberblick über die verschiedenen Geflüchtetengruppen

Menschen, die weder aus EU-Staaten noch aus der Türkei kommen und in Deutschland Schutz suchen, werden entsprechend des Stadiums ihres Asylgesuches unterschiedlich bezeichnet und mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet.

I. Rechtsstellung und Bezeichnung ab Eintritt in das Bundesgebiet

In der Regel ist nach Eintritt in das Bundesgebiet unter Beachtung der Einreiseformalitäten des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) ein Asyl- oder Schutzantrag an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu stellen. In diesem Zeitraum richtet sich die Rechtsstellung der Schutzsuchenden nach dem Asylgesetz (AsylG).

Etwas anderes ergibt sich im Ausnahmefall eines sogenannten „Massenzustroms von Vertriebenen“, wenn der Rat der Europäischen Union beschließt, den Vertriebenen in der Europäischen Union (EU) vorübergehend Schutz nach der Richtlinie 2001/55/EG zu gewähren. Von dieser Möglichkeit hat der Rat am vierten März 2022 im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine erstmalig Gebrauch gemacht.¹²

1. Der Regelfall nach AsylG

Um das Asylverfahren zu beginnen, muss die schutzsuchende Person einen Asylantrag gemäß § 13 AsylG stellen. Dieser ist auf die Zuerkennung der Asylberechtigung oder der internationalen Schutzberechtigung gerichtet. Das BAMF prüft dabei subsidiär auch die nationale Schutzberechtigung.

¹² Durchführungsbeschluss 2022/382 vom 4. März 2022, ABl. EU L71/1 vom 04.03.2022.

a) Asylsuchende

Als asylsuchend werden nach § 63a AsylG Personen bezeichnet, die beabsichtigen, einen Asylantrag zu stellen und die noch nicht als Asylantragstellende beim BAMF erfasst sind. In der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung erhalten sie eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“, die ihre Ankunft nachweist. Dadurch ist ihr Aufenthalt gestattet.¹³

b) Antragstellende

Antragstellend sind Asylbewerber*innen, die sich im Asylverfahren befinden und deren Verfahren noch nicht entschieden ist. Nach der förmlichen Asylantragstellung wird ihnen nach § 63 Abs. 1 S. 1 AsylG eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung gemäß § 55 AsylG ausgestellt.¹⁴

2. Der Ausnahmefall nach der Richtlinie 2001/55/EG und § 24 AufenthG

Abweichend vom Regelfall nach dem AsylG können bei einem sogenannten „Massenzustrom von Vertriebenen in die EU“ diese Personen nach der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehend geschützt werden. Der Rat der EU beschließt, ob und auf welche Personengruppen die Richtlinie anwendbar ist. Gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG ist der Aufenthalt der Vertriebenen in Deutschland dann erlaubt. Ab Eintritt in das Bundesgebiet und jedenfalls bis zum Ende des vorübergehenden Richtlinien-schutzes stehen ihnen die Rechte aus der Richtlinie zu. Diese Geflüchteten-Gruppe ist nicht zum Aufenthalt in Aufnahmestellen verpflichtet.

¹³ Vgl. Marx, AsylG, 2019, § 63a Rn. 3.

¹⁴ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 7; Hocks, Asylverfahren und Flüchtlingsschutz, 2021, S. 57.

II. Entscheidungsprogramm des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Auf den Asylantrag hin prüft das BAMF gemäß § 31 AsylG, ob die antragstellende Person asylberechtigt, ein Flüchtling nach der GFK, subsidiär schutzberechtigt oder vor der Abschiebung geschützt ist. Liegt einer dieser Status vor, wird der geflüchteten Person, fortan schutz- und bleibeberechtigt, ein entsprechender Aufenthaltstitel nach § 25 AufenthG verliehen.

1. Schutz- und Bleibeberechtigte

a) Asylberechtigte nach Artikel 16a Abs. 1 GG

Eine Asylberechtigung erhält nach § 31 II AsylG, wem das Grundrecht auf Asyl aus Art. 16a GG zusteht. Dies ist bei politisch Verfolgten der Fall, die bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland einem staatlichen, auf einem Asylmerkmal beruhenden Verfolgungseingriff ausgesetzt wären, keine inländische Fluchtalternative oder anderweitigen Schutz vor Verfolgung hätten, und wenn kein Ausschlussstatbestand erfüllt ist.¹⁵ Die Einreise nach Deutschland darf zudem nicht über einen „sicheren Drittstaat“ oder aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ erfolgen.¹⁶

Die Rechtsstellung der Asylberechtigten richtet sich nach § 2 Abs. 1 AsylG. Demnach genießen sie die Rechtsstellung nach Art. 2 bis 34 GFK.¹⁷ Ihr Aufenthalt wird aus humanitären Gründen gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG erlaubt.

Erhält ein Elternteil eines minderjährigen ledigen, antragstellenden Kindes unanfechtbar und unwiderruflich eine Asylberechtigung, so ist

¹⁵ Tiedemann, Flüchtlingsrecht, 2019, Rn. 136.

¹⁶ Hundt, Praxishandbuch Familie und Migrationsrecht, 2019, S. 48.

¹⁷ Marx, AsylG, 2019, § 2, Rn. 8.

nach § 26 Abs. 2 AsylG auf Antrag auch das Kind als asylberechtigt anzuerkennen. Dieses Minderjährigenasyl ist vollinhaltlich identisch mit der Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG.¹⁸

Zudem enthält § 26 Abs. 3 S. 2 AsylG eine Regelung zum Geschwisterasyl. Sowohl leibliche als auch Adoptiv- und Pflegegeschwisterkinder, die ledig sind, vermitteln sich die Asylberechtigung gegenseitig unter den Voraussetzungen der § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis 4 AsylG und unter Beachtung der Ausschlussgründe des § 26 Abs. 4 AsylG.¹⁹

b) Flüchtlinge nach der GFK

Gemäß § 3 Abs. 1 AsylG erhalten solche Personen den Flüchtlingsstatus²⁰, die die Voraussetzungen des Art. 1 A Nr. 2 GFK (Art. 2 lit. d, Art. 4 bis 10 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie, QRL), §§ 3a ff. AsylG) erfüllen. Das ist der Fall, wenn sie sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen rassistischer Zuschreibungen²¹, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit befinden, dessen Schutz sie nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen wollen, Art. 1 A Nr. 2 GFK, Art. 2 lit. d QRL. Auch dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen, § 3 Abs. 2, 3, 4 Hs. 2 in Verbindung mit § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG.

Anerkannte Konventionsflüchtlinge gehören zu einer von zwei internationalen Schutzgruppen nach der QRL. Ihre Rechtsstellung im Bundesgebiet richtet sich gemäß § 3 Abs. 4 AsylG nach Art. 2 bis 34 GFK.

¹⁸ BVerwG vom 25.06.1991, NVwZ 1992, 269; OVG NW vom 29.11.1990, 16 A 10141/90; OVG, InfAuslR 1991, 316; BayVGh vom 18.12.1990, 19 CZ 90.30661; VGh BW vom 12.11.1990, A S 958/90; unionsrechtlich bestätigt durch Art. 23 RL 2011/95/EU.

¹⁹ Marx, AsylG, 2019, § 26 Rn. 38.

²⁰ Geflüchtete, die unter die Flüchtlingsdefinition der GFK fallen, werden im Folgenden als Konventionsflüchtlinge bezeichnet.

²¹ Der Wortlaut hier zitierter Normen verwendet das Wort „Rasse“. Obgleich es von Menschenrechtsverträgen nicht im biologistischen Sinne gemeint ist (vgl. UN-Dok., CERD/C/SR.915 (1991) Rn. 3), wird vorliegend zum Zweck diskriminierungssensibler Sprache von rassistischen Zuschreibungen gesprochen.

Diese Rechtsstellung drückt sich auch in der Aufenthaltserlaubnis der Konventionsflüchtlinge nach § 25 Abs. 2 AufenthG und Art. 24 ff. QRL aus.

Nach § 26 Abs. 5 S. 1 in Verbindung mit Abs. 2 und 3 AsylG ist das Konzept des Minderjährigen- und Geschwisterasyls auch bei minderjährigen ledigen Kindern und Geschwistern von Konventionsflüchtlingen anwendbar.

c) Subsidiär Schutzberechtigte nach § 4 AsylG

Die zweite durch die QRL geregelte Schutzgruppe sind international subsidiär Schutzberechtigte gemäß Art. 15 QRL. Hierunter werden gemäß § 4 AsylG Personen erfasst, die stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen, dass ihnen im Herkunftsland ein ernsthafter Schaden im Sinne von § 4 Abs. 1 AsylG droht (Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe; Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung; ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit als Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts), ohne dass ein Ausschlussstatbestand nach § 4 Abs. 2 AsylG einschlägig ist. Dieser Schutzstatus erfasst daher primär zivile Kriegsgeflüchtete.

Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten nach Art. 20 Abs. 2 QRL die Vorschriften der Art. 2 bis 34 GFK auch für subsidiär Schutzberechtigte. Ihr Aufenthalt wird nach § 25 Abs. 2 AufenthG erlaubt. Mithin ist die Rechtsstellung beider Gruppen international Schutzberechtigter insoweit vergleichbar.

Auch bei minderjährigen ledigen Kindern und Geschwistern von subsidiär Schutzberechtigten ist nach § 26 Abs. 5 S. 1 in Verbindung mit Abs. 2 und 3 AsylG das Konzept des Minderjährigen- und Geschwisterasyls anwendbar.

d) Abschiebeschutzberechtigte nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG

Personen, deren Abschiebung zielstaatsbezogene Hindernisse im Wege stehen, erhalten subsidiären nationalen Schutz. So schützt § 60 Abs. 5 AufenthG Personen, deren Abschiebung gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstieße und somit unzulässig wäre, sowie § 60 Abs. 7 AufenthG Personen, für die im Zielstaat der Abschiebung eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Ihr Aufenthalt in Deutschland ist nach § 25 Abs. 3 AufenthG erlaubt.

2. Geduldete

Das BAMF lehnt einen Asylantrag ab, wenn dieser für unzulässig, unbegründet oder offensichtlich unbegründet erachtet wird. Eine bestandskräftige, negative Entscheidung über den Asylantrag führt zur Ausreisepflicht.

Geflüchteten ohne Schutzanerkennung können unter bestimmten Umständen dennoch Bleibechancen erwachsen. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die zwangsweise Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht (Abschiebung) gemäß § 60a AufenthG ausgesetzt wird, beispielsweise wegen ihrer Unmöglichkeit (Abs. 2) oder aus humanitären Gründen (Abs. 1), worunter nach Ermessen der Ausländerbehörde auch die Beendigung der Schulausbildung fallen kann²². Der Aufenthalt ist dann geduldet.

C. Der rechtliche Rahmen des Bildungszugangs

Zahlreiche Rechtsgrundlagen für den Zugang zu Bildung sowie mehrere Diskriminierungsverbote bilden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilhabe an Bildungsangeboten.

²² Hocks, Asylverfahren und Flüchtlingsschutz, 2021, S.57 f.

Das Recht auf Bildung ist zum einen in völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen enthalten. Sie stehen in Deutschland auf dem Rang von Bundesgesetzen²³ und verpflichten zur Gültigkeit und Verwirklichung von Bildung²⁴. Zum anderen ist das Recht auf Bildung auch Bestandteil unionsrechtlicher Richtlinien, die von Deutschland – wie von jedem Mitgliedsstaat der EU – in nationales Recht umzusetzen sind²⁵. In Deutschland selbst wiederum fällt das Bildungswesen nach Art. 30, 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in die Kompetenz der Bundesländer, die in ihren Landesverfassungen beziehungsweise Schulgesetzen die Schulpflicht und teilweise ein Bildungsrecht festschreiben.

Insgesamt gewähren also Völker-, Unions- und Verfassungsrecht ein für alle deutsche Staatsgewalt verbindliches²⁶ Recht auf Bildung, das im Folgenden näher betrachtet wird.

I. Artikel 28, 29 in Verbindung mit 22 Kinderrechtskonvention

Artikel 28 (Recht auf Bildung; Schule; Berufsausbildung)

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere

- a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen;
- b) die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemeinbildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen und geeignete Maßnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen;
- c) allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln ermöglichen;
- d) Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich machen;

²³ *Lehner*, RdJB 2016, S. 329 (333).

²⁴ *Oghalai*, in: Kleist/Dermitzaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197 (198).

²⁵ *Herdegen*, EuropaR, 24. Aufl. 2023, S. 206 Rn. 62.

²⁶ Vgl. *Weiser*, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10.

e) Maßnahmen treffen, die den regelmäßigen Schulbesuch fördern und den Anteil derjenigen, welche die Schule vorzeitig verlassen, verringern.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Disziplin in der Schule in einer Weise gewahrt wird, die der Menschenwürde des Kindes entspricht und im Einklang mit diesem Übereinkommen steht.

(3) Die Vertragsstaaten fördern die internationale Zusammenarbeit im Bildungswesen, insbesondere um zur Beseitigung von Unwissenheit und Analphabetentum in der Welt beizutragen und den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen und modernen Unterrichtsmethoden zu erleichtern. Dabei sind die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, die UN-KRK, wurde am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat am 2. September 1990 in Kraft. In Deutschland erlangte sie am 17. Februar 1992 per Zustimmungsgesetz rechtliche Bindungswirkung.²⁷

Zunächst ratifizierte Deutschland das Übereinkommen mit dem Vorbehalt, dass das nationale Ausländerrecht über den Bestimmungen der Konvention stehe. Dadurch galt die Konvention in Deutschland für geflüchtete Kinder nur in Abhängigkeit ihres Aufenthaltsstatus oder ihrer vermutlichen Aufenthaltsdauer.²⁸ Diesen Vorbehalt nahm die Bundesregierung am dritten Mai 2010 zurück.²⁹ Seitdem gilt die UN-KRK gleichermaßen für alle Kinder.³⁰

Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 19. Dezember 2011 ein Fakultativprotokoll, das bei schwerwiegenden und systematischen

²⁷ BGBl. II 1992, S. 121 ff.

²⁸ Vgl. *Angenendt*, Kinder auf der Flucht, 2000, S. 34 f.; *Harmening*, Wir bleiben draußen, in: *tdh* 2005, S. 69.

²⁹ BGBl. II 2011, 600.

³⁰ Vgl. *Cremer*, AnwBl 2012, S. 327 (327 ff.).

Kinderrechtsverletzungen ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht.³¹ Auch Deutschland unterzeichnete und ratifizierte dieses Protokoll, das hier am 14. April 2014 in Kraft trat.³² Seitdem kann die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland mittels Individualbeschwerdeverfahren überprüft werden.³³

Den Zugang zu Bildung geflüchteter Kinder regeln Art. 28, 29 in Verbindung mit Art. 22 UN-KRK.³⁴

1. Anwendungsbereich

Das in der UN-KRK verbriefte Bildungsrecht gilt für Kinder im Sinne der Konvention, also nach Art. 1 UN-KRK für jeden Menschen, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Der Bildungsbegriff des Art. 28 UN-KRK ist weit gefasst und beinhaltet informelle, formelle, akademische und lebenskundige Bildung.³⁵

Dass Art. 28 UN-KRK auch für geflüchtete Kinder gilt, schreiben Art. 2 und Art. 22 Abs. 1 UN-KRK ausdrücklich fest. Demgemäß müssen die Vertragsstaaten der Konvention sicherstellen, dass geflüchtete Kinder insbesondere die in der Konvention enthaltenen Rechte diskriminierungsfrei wahrnehmen können. Als geflüchtet gelten im Rahmen der UN-KRK mangels konventionseigener Definition Kinder, welche die (nationale oder völkerrechtliche) Flüchtlingseigenschaft haben oder diese begehren,³⁶ mithin auch asylsuchende Kinder³⁷.

2. Kinderrechtsgehalt

In Art. 28 UN-KRK garantieren die Vertragsstaaten unter Beachtung der Chancengleichheit jedem Kind ein Recht auf Bildung. Dieses Recht

³¹ UN-Dok., A/RES/66/138 (2012).

³² BGBl. II 2012, 1546.

³³ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 19.

³⁴ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 18.

³⁵ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 2 f.

³⁶ Vgl. *Bender*, in: *AusländerR*, 2016, Vorbemerkung vor § 1 AufenthG Rn. 26; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 2 ff.

³⁷ Vgl. *Weiser*, *Recht auf Bildung für Flüchtlinge*, 2016, S. 9, 14.

muss unabhängig vom Aufenthaltsstatus ausländischer Kinder gewährt werden, Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 UN-KRK.³⁸

Aufgrund der herausragenden Bedeutung von Bildung³⁹ sind die Eingriffsschwellen in das Menschenrecht auf Bildung hoch.⁴⁰

Gemäß Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK ist der Besuch der Grundschule verpflichtend und muss unentgeltlich verfügbar sein. Die Unentgeltlichkeit rechtfertigt die Schulpflicht und dient ihrer Umsetzung.⁴¹ Sie bezieht auch die Finanzierung von Begleitkosten, die zum Beispiel durch den Erwerb von Lern- und Arbeitsmitteln entstehen, mit ein,⁴² stellt aber keinen subjektiven Anspruch dar, weil die Vertragsstaaten die Unentgeltlichkeit bloß progressiv im Sinne von Art. 4 S. 2 UN-KRK umzusetzen haben⁴³.

Der Zugang zu weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen muss nach Art. 28 Abs. 1 lit. b UN-KRK für alle offen stehen. Der Zugang kann hier jedoch entgeltlich sein, damit die finanziellen Ressourcen und organisatorischen Kapazitäten zahlreicher Vertragsstaaten nicht überlastet werden.⁴⁴

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. e UN-KRK müssen die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Förderung des regelmäßigen Schulbesuchs treffen. Diese Maßnahmen müssen grundsätzlich positiv, nicht repressiv sein und einzelfallabhängig angewandt werden.⁴⁵

³⁸ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 9.

³⁹ Vgl. UN-Dok., E/C.12/1999/10 und s.o. Einleitung.

⁴⁰ *Cremer*, Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere, 2009, S. 8.

⁴¹ UN-Dok., CRC/C/108 (2001) Rn. 470 ff.; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 7.

⁴² Vgl. *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 6; UN-Dok., E/C.12/1999/4 (1999) Rn. 7.

⁴³ Vgl. LSG Sachsen-Anhalt vom 03.12.2009, L 5 AS 103/07 Rn. 20 ff.

⁴⁴ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 12.

⁴⁵ *Verheyde*, in: UN-CRC, 2006, Art. 28 S. 34 m.w.N.; UN-Dok., E/CN.4/1989/48 (1989), Rn. 467.

Art. 29 UN-KRK formuliert die Bildungsziele der Vertragsstaaten, namentlich die Entfaltung der Persönlichkeit, die Achtung vor Menschenrechten und vor den Eltern und der Kultur, der Gemeinschaft und der natürlichen Umwelt. Sie dienen der Verwirklichung der Rechte und der Würde des Kindes.

Für die Beschulung geflüchteter Kinder ist das in Art. 29 Abs. 1 lit. c UN-KRK normierte Ziel der Achtung vor dem Land, aus dem das Kind stammt, insoweit relevant, als demgemäß die Stundenpläne für diese Kinder so ausgestaltet werden können, dass ihre Herkunft zum Tragen kommt.⁴⁶

3. Beachtung des Kindeswohlprinzips

In Art. 3 UN-KRK verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Beachtung des Kindeswohls. Alle Artikel der UN-KRK, die selbst nicht ausdrücklich das Kindeswohl nennen, sind im Lichte von Art. 3 UN-KRK auszulegen,⁴⁷ somit auch Art. 28, 29 UN-KRK.

Art. 3 UN-KRK ist in Deutschland unmittelbar anwendbar.⁴⁸ Er ist ein allgemeiner Grundsatz des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts,⁴⁹ sodass er in seiner Geltung gemäß Art. 25 Abs. 1 GG jedenfalls dem deutschen Bundesrecht vorgeht⁵⁰.

In Orientierung an die authentische Fassung der UN-KRK, die in ihrem Art. 3 vom „best interest of the child“ spricht, bedeutet das Kin-

⁴⁶ Vgl. *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 22 m.w.N.

⁴⁷ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 4.

⁴⁸ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 36; *Deutsches Kinderhilfswerk*, Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, 2019, S. 18; *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls, 2003, S. 37.

⁴⁹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 16 f.

⁵⁰ *Schmahl*, in: GG Kommentar, 2018, Art. 25 Rn. 12.

deswohlprinzip, dass die Interessen des Kindes im Vordergrund staatlichen Handelns stehen, hinreichend gefördert und besonders geschützt werden müssen.⁵¹

Das Kindeswohl muss in legislativen und behördlichen Entscheidungsprozessen einbezogen werden.⁵²

Maßnahmen – oder deren Unterlassen – durch private oder öffentliche Stellen, die Kinder und ihre Rechte betreffen, sind an Art. 3 UN-KRK zu messen.⁵³

Darüber hinaus muss das Kindeswohlprinzip auch bei Konflikten zwischen Kinderrechten und Rechten Dritter Beachtung finden.⁵⁴ Dabei kann es zwar keinen absoluten Vorrang für sich beanspruchen.⁵⁵ Allerdings erfordert es seine optimale Realisierung.⁵⁶ Eine Leitlinie des UN-Kinderrechtsausschusses⁵⁷ soll den Vertragsstaaten zu konventionskonformen Abwägungen verhelfen. Ihr zufolge spielt in den Abwägungsfällen auch das Recht des Kindes auf Bildung nach Art. 28 UN-KRK eine wesentliche Rolle.⁵⁸

Da Art. 3 UN-KRK wiederum selbst anhand der anderen Konventionsrechten ausgelegt werden muss,⁵⁹ verwirklichen Maßnahmen das Kindeswohl am besten, die der Umsetzung dieser Rechte dienen.⁶⁰

⁵¹ Benassi, DVBl 2016, S. 617 (619 f.); Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 2 m.w.N.

⁵² UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 36 ff.; Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 7 m.w.N.

⁵³ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 18 f., 25; Freeman, in: UN-CRC, 2007, Art. 3 S. 45 f.; Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 4 m.w.N.

⁵⁴ Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 4 m.w.N.

⁵⁵ Freeman, in: UN-CRC, 2007, Art. 3 S. 5, 60 f.; Krappmann/Lüscher, RdJB 2009, S. 326 (328).

⁵⁶ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 37; Benassi, DVBl 2016, S. 617 (620).

⁵⁷ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 52 ff.; Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 11.

⁵⁸ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 80 ff.

⁵⁹ UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013), Rn. 51; Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 12 m.w.N.

⁶⁰ Van Bueren, International Law on the Rights of the Child, 1995, S. 48.

4. Diskriminierungsverbot

Nach Art. 28 Abs. 1 UN-KRK muss das Recht auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit verwirklicht werden. Zudem ist bei der Gewährleistung aller Konventionsrechte das „general principle“⁶¹ des Diskriminierungsverbots aus Art. 2 Abs. 1 UN-KRK zu beachten.⁶² Demnach müssen die Vertragsstaaten jedem Kind, das ihrer Hoheitsgewalt untersteht, alle Konventionsrechte ohne Ansehung der in Art. 2 Abs. 1 UN-KRK genannten Merkmale, deren Auflistung nicht abschließend ist,⁶³ gewähren.⁶⁴ Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine staatliche oder dem Staat zurechenbare Maßnahme⁶⁵ Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt, soweit hierfür keine Rechtfertigungsgründe vorliegen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz missachtet wird.⁶⁶

Art. 2 Abs. 1 UN-KRK enthält darüber hinaus eine Leistungsdimension, nach der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet sind, Diskriminierung aktiv zu bekämpfen (*duty to fulfill*). So dienen beispielsweise Maßnahmen, die marginalisierte Gruppen von Kindern besonderes schützen und privilegieren, der Herstellung einer de facto-Gleichberechtigung aller Kinder.⁶⁷

Geflüchtete Kinder dürfen gemäß Art. 2 Abs. 1 UN-KRK nicht wegen ihres „sonstigen Status“ diskriminiert werden.⁶⁸ Somit ist Art. 28 UN-KRK auf Kinder, die die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Aufnahmestaates besitzen, ebenso anwendbar wie auf ausländische, staatenlose sowie geflüchtete Kinder unabhängig davon, ob und wie ihr Aufenthalt

⁶¹ UN-Dok., CRC/C/5 (1991); CRC/C/58 (1996).

⁶² *Van Bueren*, International Law on the Rights of the Child, 1995, S. 40.

⁶³ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 15 m.w.N.

⁶⁴ UN-Dok., CRC/GC/2001/1 (2001) Rn. 10; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 10.

⁶⁵ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 28.

⁶⁶ UN-Dok., CRC/C/GC/20 (2016) Rn. 21; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 11 f.

⁶⁷ *Abramson*, in: UN-CRC, 2008, Art. 2 S. 80; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 13 m.w.N.

⁶⁸ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 17, 26.

im aufnehmenden Vertragsstaat geregelt ist.⁶⁹ Daraus folgt, dass ausländische Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus beschult werden müssen.⁷⁰ Auch die Pflicht zur progressiven Finanzierung bildungsbezogener Begleitkosten nach Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 UN-KRK gilt unabhängig vom Status und der finanziellen Situation eines Kindes.⁷¹

5. Individualrecht?

Es ist unbestritten, dass Art. 28 UN-KRK unter Beachtung der Art. 2 und 3 UN-KRK die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, allen Kindern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung zu gewährleisten. Fraglich ist indes, ob Kinder das Recht auf Bildung aus der UN-KRK gegenüber dem jeweiligen Staat auch einfordern beziehungsweise einklagen (lassen) können. Dies wäre der Fall, wenn es sich bei Art. 28 UN-KRK um ein Individualrecht handelte. Dafür müsste die Regelung einerseits objektiv-rechtlich unmittelbar anwendbar sein⁷² und andererseits subjektiv-rechtlich einen Individualrechtscharakter haben⁷³.

Unmittelbare Anwendbarkeit

Um unmittelbar anwendbar zu sein, muss eine völkerrechtliche Norm „self-executing“ sein. Diese Eigenschaft liegt vor, wenn der Inhalt der Regelung so konkret genug bestimmt ist, dass die in der Norm enthaltenen Rechte ohne weitere nationale Rechtsakte vollzogen werden

⁶⁹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 1 m.w.N.

⁷⁰ Vgl. *Cremer*, Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere, 2009, S. 6; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 9. Hintergrund hierfür ist, dass Bildung als das Hauptinstrument fungiert, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Kinder Armut überwinden können.

⁷¹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 6.

⁷² *Grzeszick*, AVR 2005, S. 312 (318); *Stirling-Zanda*, AVR 2004, S. 184 (188) m.w.N.

⁷³ *Grzeszick*, AVR 2005, S. 312 (318); *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1994, S. 161

können.⁷⁴ Art. 28 UN-KRK ist nach Inhalt, Zweck und Fassung ausreichend bestimmt, um innerstaatlich unmittelbar angewendet werden zu können.⁷⁵ Seit der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärungen zur UN-KRK existiert auch kein innerstaatlicher Anwendungsvorbehalt mehr.⁷⁶

Individualrechtscharakter

Des Weiteren müsste Art. 28 UN-KRK den Charakter eines Individualrechts haben. Für die Feststellung dieser Eigenschaft ist die Auslegung der betreffenden Norm entscheidend.⁷⁷

Art. 28 Abs. 1 UN-KRK spiegelt das Recht auf Bildung als ein wirtschaftliches, soziales und kulturelles Recht wider. Daher müssen Vertragsstaaten gemäß Art. 4 UN-KRK positive Maßnahmen ergreifen und ein Höchstmaß an Ressourcen aufwenden, um das Recht auf Bildung zu verwirklichen.⁷⁸ Dadurch scheint Art. 28 Abs. 1 UN-KRK zunächst eher Anweisungen an die Vertragsstaaten als einklagbare Ansprüche des Einzelnen zu enthalten.⁷⁹

Allerdings ist zu beachten, dass im Völkerrecht besonders Menschenrechtsverträge regelmäßig Individualrechte beinhalten, da sie gerade den Schutz des Einzelnen bezwecken.⁸⁰ Die UN-KRK ist ein Menschenrechtsvertrag, der erstmals Kinder als eigenständige Rechtsinhabende anerkennt.⁸¹ Damit ist die UN-KRK dezidiert subjektorientiert.⁸²

⁷⁴ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 54; *Grzeszick*, AVR 2005, S. 312 (318).

⁷⁵ BVerwG vom 10.02.2011, Az. 1 B 22.10; *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, 2012, S. 18.

⁷⁶ BVerwG vom 10.02.2011, Az. 1 B 22.10, Rn. 4 f.; *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, 2012, S. 17 f.

⁷⁷ *Grzeszick*, AVR 2005, S. 312 (318).

⁷⁸ *Beiter*, The Protection of the Right to Education by International Law, 2006, S. 118.

⁷⁹ *Coomans*, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran, International Human Rights Law, 2018, 232 (233); *Beiter*, The Protection of the Right to Education by International Law, 2006, S. 118; *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 19.

⁸⁰ *Grzeszick*, AVR 2005, S. 312 (313).

⁸¹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Einleitung Rn. 36 m.w.N.

⁸² *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Einleitung Rn. 19 m.w.N.

Auch Art. 28 Abs. 1 UN-KRK nennt das Kind ausdrücklich als Rechtsinhaber. Zudem betont der UN-Kinderrechtsausschuss, dass sämtliche Rechte der UN-KRK grundsätzlich justiziabel sind.⁸³ Zudem setzt das Individualbeschwerdeverfahren nach dem dritten Fakultativprotokoll voraus, dass der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft wurde. Diesem Verfahren liegt also die Annahme zugrunde, dass die Konventionsrechte subjektiv eingeklagt werden können.

Daher konstituiert Art. 28 Abs. 1 UN-KRK ein originäres Recht auf Bildung, das einen individualrechtlichen Charakter besitzt.⁸⁴

II. Artikel 22 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention

Artikel 22 (Öffentliche Erziehung)

(1) Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen dieselbe Behandlung wie ihren Staatsangehörigen hinsichtlich des Unterrichtes in Volksschulen gewähren.

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die GFK, wurde am 28. Juli 1951 von einer Sonderkonferenz der Vereinten Nationen verabschiedet und trat in Deutschland am 22. April 1954 in Kraft⁸⁵. Am 31. Januar 1967 wurde die GFK durch ein Protokoll zur universellen Anwendbarkeit der GFK erweitert, das seit dem 4. Oktober 1967 gilt⁸⁶.

Art. 22 GFK regelt den Zugang von Geflüchteten zur öffentlichen Erziehung. Nach Art. 22 Abs. 1 GFK müssen Geflüchtete im jeweiligen Aufnahmestaat in dessen öffentlichen Schulen so behandelt werden wie die eigenen Staatsangehörigen.

⁸³ UN-Dok., CRC/GC/2003/5 (2003) Rn. 6, 24 f.

⁸⁴ Vgl. *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 27; Einleitung Rn. 36; *Langenfeld/Lehner*, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), *Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule*, 2018, S. 328 (330 f.).

⁸⁵ BGBl. II 1954, S. 619.

⁸⁶ BGBl. II 1970, S. 194.

Die Regelung bezweckt, die Integration von Geflüchteten im Aufnahmestaat zu fördern.⁸⁷ Denn die Vertragsparteien des Abkommens waren der Ansicht, dass im Zugang zu Bildung ein wichtiger Faktor für eine schnelle Integration liege.⁸⁸

1. Anwendungsbereich

Art. 22 Abs. 1 GFK ist auf Konventionsflüchtlinge anwendbar.⁸⁹ Da die GFK keine Altersgrenze kennt, können auch Kinder und Jugendliche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen.⁹⁰

Zwar differenziert die GFK in manchen ihrer verbrieften Rechte nach dem Status von Geflüchteten.⁹¹ Auch wenn nicht alle Asylsuchenden am Ende des Asylverfahrens den Status der Konventionsflüchtlinge erhalten, können jedoch auch sie ihr Recht auf Bildung auf die GFK stützen:

Zum einen ist Art. 22 GFK nach Empfehlung B der Schlussakte zur GFK⁹² auch auf Familienangehörige von Geflüchteten anwendbar, die selbst nicht unter Art. 1 GFK fallen, beispielsweise deren Kinder.⁹³ Obgleich diese Empfehlung rechtlich nicht bindend ist, gehört sie gemäß Art. 31 Abs. 2b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) zu den Auslegungsmitteln, die ergänzend herangezogen werden können, wenn die sonstige Auslegung zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.⁹⁴ Sinn und Zweck (Telos) von Art. 22 Abs. 1 GFK ist die Integration von Geflüchteten im

⁸⁷ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 68.

⁸⁸ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 4 m.w.N.

⁸⁹ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 40; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 33 m.w.N. Zur Definition von Konventionsflüchtlingen s.o. B. II. 1. b).

⁹⁰ Vgl. *Hartmann-Kurz*, in: Becker/Hartmann-Kurz/Nagel (Hg.), Schule für alle, 1997, S. 35.

⁹¹ Vgl. *Frei*, in: GFK, 2022, Art. 3 Rn. 43.

⁹² UN-Dok., A/CONF.2/108/Corr.1 (1952), S. 146.

⁹³ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 41 m.w.N.; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 67 ff.

⁹⁴ *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 34.

Aufnahmestaat durch Bildung.⁹⁵ Daher führt die Beachtung der Empfehlung zu einem Auslegungsergebnis im Sinne der GFK.

Zum anderen richtet sich der Zugang zu den Konventionsrechten nach dem Bindungsgrad („level of attachment“) der geflüchteten Person zum jeweiligen Aufnahmestaat.⁹⁶ Art. 22 Abs. 1 GFK legt nicht fest, ab welchem Bindungsgrad sein Regelungsgehalt gilt.⁹⁷ Daher ist der Anwendungsbereich von Art. 22 Abs. 1 GFK eröffnet, sobald geflüchtete Personen auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates physisch anwesend sind.⁹⁸ Es bedarf also gerade nicht der formellen Anerkennung als Konventionsflüchtling, zumal eine entsprechende Entscheidung des BAMF geflüchtete Menschen nicht zu Flüchtlingen macht, sondern sie lediglich als solche deklariert.⁹⁹

Somit steht auch Asylsuchenden das Recht auf Bildung aus Art. 22 Abs. 1 GFK zu, solange ihr Schutzbedarf nicht negiert wird.

2. Menschenrechtsgehalt

Die Vertragsstaaten haben sich in Art. 22 Abs. 1 GFK dazu verpflichtet, unter die Norm fallenden Personen den gleichen Zugang zu „elementary education“ zu gewähren, wie ihn Staatsangehörige genießen.¹⁰⁰

Während unzweifelhaft die Primarstufe gemeint ist,¹⁰¹ könnte der Begriff „elementary education“ auch weitere Bildungsstufen erfassen.

⁹⁵ UN-Dok., E/1112 (1949), S. 34; E/AC.32/2 (1950), S. 40.

⁹⁶ Vgl. *Hruschka*, in: GFK, 2022, Art. 6 Rn. 5 ff.; *Edwards*, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran, International Human Rights Law, 2018, 539 (549).

⁹⁷ Vgl. *Edwards*, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran, International Human Rights Law, 2018, 539 (549); *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 40 m.w.N.

⁹⁸ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 42; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 29 m.w.N.

⁹⁹ Vgl. *Edwards*, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran, International Human Rights Law, 2018, 539 (549); *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 42 m.w.N.

¹⁰⁰ *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 2.

¹⁰¹ Vgl. Etwa *Beiter*, The Protection of the Right to Education by International Law, 2006, S. 124; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 60 ff.

Dafür, dass der Begriff nur die Primarstufe erfasst,¹⁰² spricht der Wortlaut der französischen („l’enseignement primaire“) und der englischen authentischen Fassung („elementary“). Ähnlich ist auch Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte formuliert („elementary and fundamental stages“ beziehungsweise „l’enseignement élémentaire et fondamental“), der als Orientierungspunkt für die GFK-Verhandlungen diene.¹⁰³ Andererseits zeigt ein Blick auf die deutsche Übersetzung von „elementary education“ mit dem Begriff „Volksschulen“¹⁰⁴, die in den 1950er Jahren die heutigen Grund- und Hauptschulen bildeten, dass jedenfalls der deutsche Gesetzgeber schon damals „elementary education“ weiter verstand als eine bloße Grundschulbildung. Jedoch ist bei Diskrepanzen zwischen Übersetzungen der Vertragsstaaten und der authentischen Fassung letztere ausschlaggebend.¹⁰⁵

Allerdings ist bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge nicht bloß der Wortlaut, sondern nach Art. 31 WVK auch das Telos der jeweiligen Regelung zu berücksichtigen.¹⁰⁶ Laut Präambel der GFK dient die Konvention der Verwirklichung des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen.¹⁰⁷ Allgemeines Telos der GFK ist eine schnelle Integration von Geflüchteten.¹⁰⁸ Hierfür sollen diese in die nationalen Schulsysteme im Bereich der „elementary education“ aufgenommen werden.¹⁰⁹

In Deutschland geht die Vollzeitschulpflicht über die Primarstufe hinaus und erstreckt sich auf die Sekundarstufe I bis zum Erwerb des ersten Bildungsabschlusses. Sie besteht ab dem sechsten Lebensjahr und endet mit dem Ablauf des neunten beziehungsweise zehnten Schulbesuchsjahres.¹¹⁰ Unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots des Art. 22 Abs. 1 GFK ist es nur konsequent, Geflüchtete, deren Rechte

¹⁰² So z.B. Zimmermann/Dörschner, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 64.

¹⁰³ Zimmermann/Dörschner, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 64.

¹⁰⁴ BGBl. II 1953, S. 550, 568.

¹⁰⁵ Hilf, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, 2012, S. 214 f.

¹⁰⁶ Herdegen, Völkerrecht, 2022, § 15 Rn. 28.

¹⁰⁷ Vgl. Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 70 m.w.N.

¹⁰⁸ UN-Dok., E/AC.32/2 (1950), S. 40.

¹⁰⁹ UN-Dok., E/AC.32/2 (1950), S. 40; Berlit, ZAR 2018, S. 287 (290 f.).

¹¹⁰ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 98.

sich aus der GFK ergeben, auch in der zeitlichen Dimension der Schulpflicht wie deutsche Staatsangehörige zu behandeln. Da die Schulpflicht die Umsetzung des Art. 22 Abs. 1 GFK wesentlich begünstigt,¹¹¹ steht diese Auslegung im Einklang mit dem Telos der Vorschrift, geflüchtete Kinder und Jugendliche wirkungsvoll zu integrieren.¹¹²

Dieses Begriffsverständnis ergibt sich ebenfalls aus der Systematik der Konvention, die nach Art. 31 WVK auch zur Auslegung heranzuziehen ist: Aufgrund der Stellung von Art. 22 in Kapitel IV der GFK („welfare“) reiht sich diese Regelung in die sozialen Rechte der Konvention ein, die ganz überwiegend auf eine Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen zielen, was daher auch für Art. 22 gelten muss.¹¹³ Im Bildungsweisen kann diese Gleichbehandlung gerade nicht durch eine Beschränkung auf die Primarstufe gewährleistet werden.¹¹⁴

Gemäß Art. 32 WVK sind völkerrechtliche Verträge des Weiteren anhand ihrer vorbereitenden Arbeiten auszulegen. Eine historische Betrachtung des Art. 22 Abs. 1 GFK legt nahe, dass der Zugang ein drängendes Bedürfnis (urgent need) von Minderjährigen ist, das es zu stillen gilt.¹¹⁵ In diesem Zusammenhang muss die Sekundarstufe I umfasst sein, da sich das drängende Bedürfnis wohl gerade auch auf gute Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt bezieht, für die zumindest der erste Schulabschluss (Hauptschulabschluss) vonnöten ist.¹¹⁶

Somit meint „Volksschulen“ in Art. 22 Abs. 1 GFK aufgrund der teleologischen, systematischen und historischen Auslegung sowie des in ihr enthaltenen Gleichheitsgebots sowohl die Primarstufe als auch die Sekundarstufe I in allen (öffentlichen) Schulformen bis zum Erreichen des Hauptschulabschlusses. Im Ergebnis muss „elementary education“

¹¹¹ *Langenfeld/Lehner*, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), *Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule*, 2018, S. 328 (331); *Lehner*, RdJB 2016, S. 329 (335).

¹¹² Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 69.

¹¹³ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 70.

¹¹⁴ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 70.

¹¹⁵ UN-Dok., E/AC.32/2 (1950), S. 40.

¹¹⁶ *Berlit*, ZAR 2018, S. 287 (291); *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 69; *Beiter*, *The Protection of the Right to Education by International Law*, 2006, S. 29 f.

in Deutschland also die Bildungsstufen meinen, die von der Vollzeitschulpflicht erfasst werden.¹¹⁷

3. Gleichbehandlungsgebot

Nach Art. 22 Abs. 1 GFK dürfen unter die Konvention fallende Geflüchtete hinsichtlich ihrer Beschulung nicht anders behandelt werden als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Daher gilt beispielsweise die deutsche Vollzeitschulpflicht, wie soeben dargelegt, auch für sie. So wie der Regelungsgehalt des Art. 22 Abs. 1 GFK insgesamt gilt auch die in ihm angeordnete Inländergleichbehandlung, sobald geflüchtete Personen auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates physisch anwesend sind.¹¹⁸ Eine Differenzierung ist nur dann zulässig, aber auch notwendig, wenn beispielsweise Sprachbarrieren oder gegebenenfalls traumatisierende Fluchterfahrungen besondere Förderung und Unterstützung erfordern.¹¹⁹

Zu beachten ist darüber hinaus Art. 3 GFK, der bei der Anwendung der Konventionsrechte die Diskriminierung von Geflüchteten untereinander aufgrund rassistischer Zuschreibungen, ihrer Religion oder ihres Herkunftslandes verbietet.¹²⁰ Auch diese Bestimmung stellt nicht auf einen bestimmten Bindungsgrad ab. Daher ist sie ebenfalls mit der physischen Anwesenheit einer unter die GFK fallenden Person im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates anwendbar. Dies muss auch deshalb gelten, weil Art. 3 GFK akzessorisch zu allen Konventionsrechten ist,¹²¹ also auch zu solchen, die selbst keinen spezifischen Bindungsgrad erfordern. Somit muss Art. 3 GFK wie Art. 22 Abs. 1 GFK auch für Asylsuchende gelten.

¹¹⁷ So auch *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 65, 104.

¹¹⁸ Vgl. *Hruschka*, in: GFK, 2022, Art. 6 Rn. 13; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 35.

¹¹⁹ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 44 f., 76; *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 52 f.

¹²⁰ *Hruschka*, in: GFK, 2022, Art. 6 Rn. 1; *Frei*, in: GFK, 2022, Art. 3 Rn. 1.

¹²¹ *Frei*, in: GFK, 2022, Art. 3 Rn. 17.

Des Weiteren verweist Art. 5 GFK auf außerhalb der GFK liegende Rechte, sodass auch weitere völker- sowie europa- und verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote zu beachten sind.¹²²

4. Individualrecht?

Art. 22 Abs. 1 GFK könnte nicht nur eine Gewährleistungspflicht der Vertragsstaaten,¹²³ sondern auch ein einklagbares Recht auf Bildung beinhalten.

Unmittelbare Anwendbarkeit

Dafür müsste Art. 22 Abs. 1 GFK zunächst eine hinreichend bestimmte „self-executing clause“ darstellen. Zwar ist die Norm kurz gefasst. Jedoch ist eine unmittelbare Anwendbarkeit auch von den konkreten Gegebenheiten des jeweiligen Vertragsstaates abhängig.¹²⁴ In Staaten mit gut entwickelten Schulsystemen kann Art. 22 Abs. 1 GFK daher durchaus als „self-executing“ gelesen werden.¹²⁵ Dies ist auch vor dem Hintergrund von völkerrechtlicher Rechtsgleichheit und Fairness insoweit akzeptabel, als es im Rahmen der GFK ohnehin der langjährigen Praxis entspricht, in Ermangelung eines Individualbeschwerdeverfahrens Verletzungen gegen die GFK vor nationalen oder regionalen Gerichten geltend zu machen.¹²⁶

¹²² *Frei*, in: GFK, 2022, Art. 3 Rn. 7.

¹²³ So etwa *Friedl*, in: Rosen, Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe, 2002/2003, S. 123 (126); *Blay/Tsamenyi*, IJRL 1990, S. 527 (547).

¹²⁴ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 54.

¹²⁵ *Zimmermann/Dörschner*, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 32; *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 54.

¹²⁶ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 38 Rn. 22 f. m.w.N.

Individualrechtscharakter

Zudem müsste Art. 22 Abs. 1 GFK als Individualrecht zu lesen sein. Zunächst erwägen die Vertragsstaaten der GFK in ihrer Präambel, „dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen“, die Organisation der Vereinten Nationen „sich bemüht hat, [Flüchtlingen] in möglichst großem Umfang die Ausübung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu sichern“ und „dass es wünschenswert ist, frühere internationale Vereinbarungen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge zu revidieren und zusammenzufassen und [...] zu erweitern“. Zudem wurde die Formulierung des Art. 22 Abs. 1 GFK zwar von „[r]efugees shall enjoy“ zu „[t]he Contracting States shall accord“ geändert. Dies sollte jedoch keine inhaltliche Änderung ergeben.¹²⁷ Mithin ist die Norm subjektorientiert. Vor diesem Hintergrund kann Art. 22 Abs. 1 GFK nur schwer als eine reine Staatenverpflichtung verstanden werden. Somit stellt auch Art. 22 Abs. 1 GFK ein Individualrecht dar.

III. Deutsches Recht

1. Recht(e) auf Bildung

Das GG enthält kein explizites (Individual-)Recht auf Bildung. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass der Parlamentarische Rat 1948/49 grundsätzlich keine sozialen Grundrechte in die Verfassung aufnehmen wollte.¹²⁸ Mancherorts wird bestimmten Grundrechten beziehungsweise ihren Teilgewährleistungen dennoch eine Art implizites Recht auf Bildung entnommen. So wird dieses „Grundrecht“ beispielsweise auf Art. 1 Abs. 1 (Menschenwürde), Art. 2 Abs. 1 (Recht auf Persönlichkeitsentfaltung in Form von schulischer Entfaltung) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 (Gleichheitsgebot) GG¹²⁹ oder auf Art. 2 Abs. 1 (Recht auf schulische Entfaltung), Art. 6 Abs. 2 S. 1 (Schulwahlrecht),

¹²⁷ Zimmermann/Dörschner, in: The 1951 Convention, 2011, Art. 22 Rn. 9.

¹²⁸ Vgl. Langenfeld/Lehner, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule, 2018, S. 328 (330).

¹²⁹ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10.

Art. 7 Abs. 1 (Verfassungsauftrag des Staates hinsichtlich des Schulwesens) und teilweise Art. 16a (Integrationsauftrag des Staates) GG gestützt¹³⁰.

Jedenfalls enthält das GG in Art. 7 die Regelung, dass das Schulwesen unter staatlicher Aufsicht steht. Dadurch muss der Staat für ein leistungsfähiges Bildungssystem für die gesamte Bevölkerung sorgen.¹³¹ Zudem fällt nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG die bildungspolitische Gesetzgebungskompetenz den Ländern zu. Die meisten ihrer Verfassungen¹³² enthalten ein ausdrückliches Recht auf Bildung. Dabei wird nicht nach Staatsangehörigkeit differenziert, sodass auch Ausländer von diesen Rechtsgrundlagen erfasst werden.¹³³ In der deutschen Rechtsordnung ist zudem das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 GG zu beachten. Außerdem wird in einigen Landesschulgesetzen ein Schulbesuchsrecht festgeschrieben.¹³⁴

2. Vollzeitschulpflicht

Die Vollzeitschulpflicht besteht je nach Bundesland von der ersten bis zur neunten beziehungsweise zehnten Klasse und umfasst somit die Primar- und die Sekundarstufe I.¹³⁵ Sie endet mit dem Hauptschulabschluss. Die Schulpflicht ist in allen landesrechtlichen Schulgesetzen geregelt¹³⁶ und gilt grundsätzlich für alle Personen im entsprechenden Schulalter, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem rechtlichen Status¹³⁷.

¹³⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 7 Rn. 3; Lehner, RdJB 3/2016, S. 329 (333) m.w.N.

¹³¹ Vgl. Harmening, Wir bleiben draußen, in: tdh 2005, S. 70.

¹³² Beispielsweise Art. 8 Abs. 1 S. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen; Art. 11 Abs. 1 Verf. Baden-Württemberg.

¹³³ Harmening, Wir bleiben draußen, in: tdh 2005, S. 73.

¹³⁴ Vgl. Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10; Harmening, Wir bleiben draußen, in: tdh 2005, S. 17 ff.

¹³⁵ Vgl. Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10 f.

¹³⁶ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10; Harmening, Wir bleiben draußen, in: tdh 2005, S. 17 ff.

¹³⁷ Lehner, RdJB 3/2016, S. 329 (335 ff.); Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 34 f.

Die Schulpflicht dient der Umsetzung des Rechts auf Bildung: Neben Bildung und Persönlichkeitsentfaltung soll sie Chancengleichheit für alle Kinder und Jugendlichen sichern,¹³⁸ ist also verfassungsrechtlich in den Grundrechten der Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1, Art. 7 und Art. 3 verankert.¹³⁹ Darüber hinaus rechtfertigt die Schulpflicht gesamtgesellschaftliche Interessen an einer berufsqualifizierenden und politischen Grundbildung der Kinder und Jugendlichen, die Integrationsfähigkeit, Toleranz und friedliche Konfliktlösung einschließt und die Bildung von „Parallelgesellschaften“ ausschließt.¹⁴⁰

IV. Weitere Rechtsgrundlagen

Der Zugang zu Bildung wird von einigen weiteren europa- und völkerrechtlichen Regelungen umrahmt:

Art. 13 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Nach Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) hat jeder Mensch ein Recht auf Bildung.¹⁴¹ Umfasst wird eine verpflichtende und unentgeltliche Primar- (Art. 13 II lit. a, Art. 14 IPwskR) und eine allgemein verfügbare Sekundar- und Tertiärbeschulung (Art. 13 II lit. b und c IPwskR). Der Zugang zu Bildung muss unter Beachtung des Diskriminierungsverbots des Art. 2 II IPwskR gewährleistet werden, er muss Geflüchteten also unabhängig vom Aufenthaltsstatus gewährt werden.¹⁴² Art. 28, 29 UN-KRK orientieren sich an Art. 13 IPwskR.¹⁴³

¹³⁸ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 28 m.w.N.

¹³⁹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 28 m.w.N.

¹⁴⁰ *Lehner*, RdJB 3/2016, S. 329 (335); *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 28 m.w.N.

¹⁴¹ Für dessen Geltung in Deutschland s. BGBl. II 1973, S. 1569.

¹⁴² *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 17; *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 9 m.w.N.

¹⁴³ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 19.

Art. 26 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Als „Fundament jeder nationalen und internationalen Gemeinschaft“ sind die Menschenrechte „unverletzliche und unveräußerliche Urrechte“.¹⁴⁴ Nach Art. 26 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) hat jeder Mensch das Recht auf Bildung.¹⁴⁵ Hiernach ist der Elementarunterricht obligatorisch und unentgeltlich¹⁴⁶ und niemandem darf die schulische oder berufliche Bildung verwehrt sein.¹⁴⁷ Nach Art. 26 Abs. 2 AEMR umfasst „Bildung“ die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.¹⁴⁸ Da die AEMR für die Vertragsstaaten jedoch nicht verbindlich ist, erwachsen aus ihr keine subjektiven Ansprüche auf Bildung.¹⁴⁹ Allerdings galt Art. 26 AEMR als Orientierungspunkt bei der Entstehung des Art. 22 GFK.¹⁵⁰

Art. 2 Erstes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Das Recht auf Bildung nach Art. 2 S. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP Nr. 1 EMRK) gewährleistet Personen, die der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterworfen sind, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsstatus¹⁵¹ den diskriminierungsfreien Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen der Primar- und Sekundarstufe sowie der weiterführenden Schulen und Hochschulen.¹⁵²

¹⁴⁴ *Hartmann-Kurz*, in: Becker/Hartmann-Kurz/Nagel (Hg.), Schule für alle, 1997, S. 51.

¹⁴⁵ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 9.

¹⁴⁶ *Harmening*, Wir bleiben draußen, in: tdh 2005, S. 69; *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 9.

¹⁴⁷ *Hartmann-Kurz*, in: Becker/Hartmann-Kurz/Nagel (Hg.), Schule für alle, 1997, S. 51 ff.

¹⁴⁸ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 10.

¹⁴⁹ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 10.

¹⁵⁰ UN-Dok., E/AC.32/2, S. 40.

¹⁵¹ *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 12.

¹⁵² *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 12.

In Deutschland steht Art. 2 S. 1 ZP Nr. 1 EMRK auf dem Rang von Bundesrecht¹⁵³ und kann von allen geflüchteten Personen geltend gemacht werden.¹⁵⁴ Es ist zudem das Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK zu beachten. Eine Unterscheidung nach der nationalen Herkunft und Aufenthaltstitel ist somit hinsichtlich des Rechts auf Bildung unzulässig.¹⁵⁵ Eine Individualbeschwerde ist nach Art. 13 EMRK möglich.

Art. 14 EU-Grundrechtecharta

Das Grundrecht auf Bildung nach Art. 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) steht allen Personen zu und muss diskriminierungsfrei und hinsichtlich der Pflichtbeschulung unentgeltlich ausgestaltet sein.¹⁵⁶ Art. 14 GRCh ist ein subjektives Recht¹⁵⁷, das unmittelbar wirkt¹⁵⁸ und Deutschland bei Durchführung des Unionsrechts, etwa bei der Qualifikations- und Aufnahmerichtlinie, bindet.¹⁵⁹

Art. 27 EU-Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU)

Nach Art. 27 Abs. 1 der QRL haben alle drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Kinder und Jugendliche, die als Flüchtlinge (per Definition) oder als subsidiär geschützt (also insgesamt Menschen mit internationalem Schutzstatus) anerkannt sind, oder deren „minderjährige“ Verwandten (Art. 27 Abs. 2 QRL) in Deutschland einen uneingeschränkten Zugang zu Grund- und weiterführenden Schulen unter den gleichen Bedingungen wie Staatsangehörige.¹⁶⁰

¹⁵³ Vgl. BGBl. II 1956, S. 1879; II 2002 S. 1054.

¹⁵⁴ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 13.

¹⁵⁵ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 9 f.; vgl. Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 26 m.w.N.

¹⁵⁶ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 30 f. m.w.N.

¹⁵⁷ Vgl. Langenfeld/Lehner, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule, 2018, S. 328 (330 f.).

¹⁵⁸ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 31.

¹⁵⁹ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 32 m.w.N.

¹⁶⁰ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 21.

Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU)

Gemäß Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (AufnahmeRL) haben Personen unter 18 Jahren im Zeitraum ab Stellung ihres Asylantrags bis zur Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigte Person¹⁶¹ das Recht, in ähnlicher Weise wie Staatsangehörige Zugang zu den Bildungssystemen zu haben. Auch wenn sie keinen internationalen Schutzstatus erhalten und solange keine Rückführungsmaßnahmen unmittelbar vollstreckt werden, bleibt der Zugang zum Bildungssystem nach Art. 14 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AufnahmeRL bestehen.¹⁶²

Den Mitgliedstaaten ist es nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 AufnahmeRL überlassen, ob sie den Zugang auf öffentliche Bildungsangebote limitieren. Jedoch darf dieser den Normbegünstigten nicht länger als drei Monate nach der Antragstellung verweigert werden, Art. 14 Abs. 2 AufnahmeRL. Die Beschulung kann auch in Aufnahmeeinrichtungen durchgeführt werden, solange sie dem Regelunterricht gleichwertig ist.¹⁶³

Ausnahmefall: Art. 14 EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (RL 2001/55/EG)

Beschließt der Rat der EU die Anwendbarkeit der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz für einen bestimmten Personenkreis, haben Kinder und Jugendliche, die zu dem Kreis vorübergehend Geschützter gehören, für den Zeitraum des Richtlinienschutzes nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie einen Anspruch auf den Zugang zum Bildungssystem in gleicher Weise, wie ihn Staatsangehörige haben.

Zur Konkretisierung der in der Richtlinie enthaltenen Rechte hat die Europäische Kommission in Bezug auf die erstmalige Aktivierung der

¹⁶¹ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 25.

¹⁶² Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 28 m.w.N.

¹⁶³ Goldbach, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 27.

Richtlinie am vierten März 2022 einen operativen Leitfaden veröffentlicht. Demnach sollen Kindern und Jugendlichen so rasch wie praktisch möglich Zugang zu Bildung gewährt werden, wenn feststeht, dass sie unter den Schutzbereich der Richtlinie fallen, jedoch unabhängig davon, ob sie bereits über einen Aufenthaltstitel verfügen.¹⁶⁴

Art. 14 der Richtlinie ist in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar.¹⁶⁵

D. Probleme bei der Umsetzung

I. Unterstützungsangebot für Geflüchtete

1. Vorbereitungsklassen

Faktische Lage

In allen Bundesländern und Schularten existieren Fördermaßnahmen für Geflüchtete. So dienen die Vorbereitungs- beziehungsweise Sprachlernklassen dem Erlernen der deutschen Sprache. Oft gehen den Vorbereitungsklassen teils verpflichtende Sprachstandserhebungen voran. Die Teilnahme an den Vorbereitungsklassen kann eine Voraussetzung für die Zuweisung in eine Regelklasse darstellen.¹⁶⁶

Rechtliche Bewertung

Durch das Konzept der vorbereitenden Beschulung im Gegensatz zur Regelbeschulung entsteht eine Ungleichbehandlung von geflüchteten gegenüber nicht geflüchteten Kindern und Jugendlichen. Diese Ungleichbehandlung könnte gerechtfertigt sein, soweit sie auf legitimen Gründen beruht und verhältnismäßig ist.

Das zusätzliche Lehrangebot in den Vorbereitungsklassen verfolgt das Ziel der späteren Integration geflüchteter Kinder und Jugendlicher in

¹⁶⁴ ABl. C 126 I/01 (2022), S. 8.

¹⁶⁵ Vgl. *Hailbronner*, Ukraine-Flüchtlinge, 2022, S. 7 Rn. 7.

¹⁶⁶ *vbw*, Integration durch Bildung, 2016, S. 43 f.

die Regelklassen. Nach Art. 28 Abs. 1 lit. e UN-KRK müssen die Vertragsstaaten positive Maßnahmen zur Förderung des regelmäßigen Schulbesuchs treffen. Liegt die Ursache für keinen oder einen unregelmäßigen Schulbesuch darin, dass die Unterrichtssprache nicht beherrscht wird, müssen demnach Sprachlernklassen bereitgestellt werden. Zudem entspricht das Konzept der Vorbereitungsklassen gerade dem doppelseitigen Charakter des Individualrechts auf Bildung, das einerseits auf gleiche Teilhabe an bestehenden Bildungssystemen gerichtet ist, andererseits auch Ansprüche auf Förderung generiert.¹⁶⁷ Des Weiteren darf nach dem Gleichheitssatz Ungleiches nicht gleich behandelt werden, sodass eine formale Gleichbehandlung unter Nichtbeachtung etwaig bestehender fluchtbedingter Förderbedarfe eine unzulässige Diskriminierung konstituieren würde.¹⁶⁸ Vielmehr gebietet die Leistungsdimension des Art. 2 Abs. 1 UN-KRK, Diskriminierung aktiv zu bekämpfen.

Mithin steht das Ziel der Vorbereitungsklassen im Einklang mit allen völker-, europa- und nationalstaatlichen Verankerungen des Rechts auf Bildung und ist damit rechtmäßig.

Das Konzept der Vorbereitungsklassen müsste allerdings auch verhältnismäßig sein. Die Fördermaßnahmen sind geeignet, Geflüchtete auf die Regelbeschulung vorzubereiten, stellen dabei auch das mildeste zur Verfügung stehende Mittel dar und stehen insoweit im Einklang mit dem Kindeswohlprinzip¹⁶⁹. Sie sind aber nur dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn sie nicht in eine segregierende Beschulung münden.¹⁷⁰ Dies ist durch eine zeitliche Begrenzung der irregulären Beschulung zu verhindern.¹⁷¹ Der Besuch von Vorbereitungsklassen muss schnellstmöglich durch die Pflicht zum Besuch des Regelunterrichts, ergänzt um begleitende Förderstunden, ersetzt werden.¹⁷² Dies

¹⁶⁷ *Lehner*, RdJB 2016, S. 329 (335).

¹⁶⁸ Vgl. EGMR, D.H. u. a./Tschechien, Urteil vom 13.11.2007 – 57325/00.

¹⁶⁹ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 Rn. 28 m.w.N.; *Weiser*, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 10.

¹⁷⁰ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 35.

¹⁷¹ Vgl. *Goldbach*, in: GFK, 2022, Art. 22 m.w.N.

¹⁷² *Lehner*, RdJB 2016, S. 329 (335).

bestätigte auch der EGMR mit der Begründung, dass das Recht auf Bildung in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot eine getrennte Beschulung nur einstweilen und nur mit einem konkreten pädagogische Konzept für die Integration in den Regelunterricht erlaube.¹⁷³

2. Unterrichtssprache

Faktische Lage

Die Unterrichtssprache des Aufnahmestaats gilt auch für Geflüchtete. Dies rechtfertigt der EGMR mit dem „sprachlichen Territorialprinzip“: Da hiernach auch angestammte Minderheiten an die jeweils geltende Unterrichtssprache gebunden seien, müsse dies erst recht für Geflüchtete gelten. Zudem legitimiere die integrative Wirkung der Unterrichtssprache, dass sich Geflüchtete ihr anpassen müssen.¹⁷⁴

Rechtliche Bewertung

Ungeachtet dessen könnte muttersprachlicher Unterricht für Geflüchtete sinnvoll sein. Zwar dürfen sich Lehrangebote in der Muttersprache nicht negativ auf den Erwerb des Deutschen und Englischen als der Weltsprache auswirken.¹⁷⁵ Allerdings ist Art. 29 Abs. 1 lit. c UN-KRK zu beachten, der die Bewahrung kultureller und sprachlicher Traditionen als Bildungsziel festschreibt. Insoweit sollte im Rahmen der Möglichkeiten muttersprachlicher Unterricht angeboten werden.

II. Bildungs- und Teilhabeleistungen

Faktische Lage

Mit dem Bildungs- und Teilhabepaket sollen die Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen verbessert werden,

¹⁷³ EGMR, Oršuš u. a./Kroatien, Urteil vom 16.03.2010 – 15766/03.

¹⁷⁴ EGMR, Belgischer Sprachenfall, Urteil vom 23.07.1968 – 1474/62.

¹⁷⁵ *Langenfeld/Lehner*, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), *Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule*, 2018, S. 328 (332 f.).

deren Eltern bestimmte Sozialleistungen, beispielsweise Asylbewerber-Leistungen, beziehen. Personen, die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten, können nach § 28 Sozialgesetzbuch (SGB) II und § 34 SGB XII Mittagessen in der Schule, persönlichen Schulbedarf, Teilnahme an Ausflügen und Klassenfahrten, Fahrtkosten zur nächstgelegenen Schule, Lernförderung sowie Teilhabe an Kultur, Sport und Freizeit in einem bestimmten Umfang finanziert bekommen.

Rechtliche Bewertung

Allerdings kann der Bezug von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets antragstellenden und geduldeten Personen nach Maßgabe des § 1a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verwehrt werden.¹⁷⁶ Dies kann passieren, wenn nach § 1a Abs. 4 AsylbLG abweichend von der Zuständigkeitsverteilung nach der Dublin III-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat oder ein am Verteilmechanismus teilnehmender Drittstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist oder wenn ein durch einen solchen Staat erteiltes Aufenthaltsrecht besteht.

Dieser Leistungsbeschränkungen steht entgegen, dass laut Bundesverfassungsgericht auch die Bedarfe für die Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben zum unteilbaren menschenwürdigen Existenzminimum gehören.¹⁷⁷ Zum anderen ist die progressive Pflicht aus Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK zu beachten, Begleitkosten wie Lern- und Arbeitsmittel allen Kindern unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

¹⁷⁶ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, 2016, S. 21.

¹⁷⁷ BVerfG vom 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10 Rn. 68.

III. Prä-schulpflichtige Phase

Die Schulpflicht beginnt für geflüchtete Kinder und Jugendliche abhängig davon, welchem Bundesland sie gemäß § 45 AsylG nach dem Königsteiner Schlüssel zugewiesen wurden.

In Berlin¹⁷⁸, Bremen¹⁷⁹, Hamburg¹⁸⁰, Schleswig-Holstein¹⁸¹ und im Saarland¹⁸² beginnt die Schulpflicht für Asylsuchende unverzüglich ab ihrem Zuzug. In Bayern¹⁸³, Brandenburg¹⁸⁴ und Thüringen¹⁸⁵ gilt hingegen eine dreimonatige Wartefrist.

In Baden-Württemberg ist eine sechsmonatige Wartefrist angeordnet, § 72 Abs. 1 S. 3 SchulG BW. Diese Regelung ist jedoch nicht mit Art. 14 Abs. 2 AufnahmeRL in Einklang zu bringen, der die Mitgliedsstaaten zur Gewährung des Bildungszugangs nach maximal drei Monate nach Asylantragsstellung verpflichtet (s.o.). Abs. 6 der baden-württembergischen Norm selbst stellt fest, dass völkerrechtliche Abkommen und zwischenstaatliche Vereinbarungen unberührt bleiben.

¹⁷⁸ S. § 41 Abs. 2 SchulG Bln, der die Schulpflicht an den Aufenthaltsstatus koppelt.

¹⁷⁹ S. § 52 BremSchG, der die Schulpflicht an den Wohnsitz koppelt. Nach § 15 S. 1 Meldegesetz Bremen ist eine Wohnung jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Hierunter lassen sich auch die Zimmer von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen unproblematisch subsumieren.

¹⁸⁰ S. § 37 Abs. 1 S. 1 HmbSG, der die Schulpflicht in Var. 1 an den Wohnsitz koppelt. Nach § 20 Bundesmeldegesetz ist eine Wohnung jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Hierunter lassen sich auch die Zimmer von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen unproblematisch subsumieren.

¹⁸¹ S. § 20 Abs. 1 S. 1 SchulG SH und *Innenministerium Schleswig-Holstein*, Flüchtlingspakt, 2016, S. 31.

¹⁸² S. § 30 SchoG; § 1 Abs. 1 SchulpflG Saar, welche die Schulpflicht an den Wohnsitz koppeln. Hierzu vgl. Fn. 179 f.

¹⁸³ S. Art. 53 Abs. 1 S. 2 BayEUG.

¹⁸⁴ S. § 36 Abs. 2 SchulG Bbg; § 2 der „Eingliederungs- und Schulpflichtruhenverordnung“ vom 4. August 2017.

¹⁸⁵ S. § 17 Abs. 1 S. 2 ThürSchulG.

In Hessen¹⁸⁶, Mecklenburg-Vorpommern¹⁸⁷, Niedersachsen¹⁸⁸, Nordrhein-Westfalen¹⁸⁹, Rheinland-Pfalz¹⁹⁰, Sachsen¹⁹¹ und Sachsen-Anhalt¹⁹² gilt die Schulpflicht für Geflüchtete erst ab ihrer Zuweisung an die Kommunen. Wenn täglich Menschen neu in die Erstaufnahmeeinrichtungen kommen und sie nach wenigen Wochen verlassen, würde ein sofortiger regulärer Schulbesuch bis zur Schulzuweisung zu einer hohen Fluktuation in den Regelschulklassen führen, die pädagogisch nicht sinnvoll ist. Geflüchtete Kinder und Jugendliche müssten sich in kurzen Abständen immer wieder an fremde Umgebungen anpassen. Der Wechsel der Bildungseinrichtung läuft der pädagogisch notwendigen Kontinuität entgegen.¹⁹³ Dem soll durch das Koppeln des Schulpflichtbeginns an die Zuweisung an die Kommune entgegengewirkt werden. Allerdings verlängert sich der Aufenthalt in den Erstaufnahmeeinrichtungen zunehmend. Gesetzlich wurde bereits 2015 mit Neufassung des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG die maximale Dauer der Wohnpflicht für Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen von drei auf sechs Monate verlängert.¹⁹⁴ Gemäß der aktuellen Fassung des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG gilt die sechsmonatige Aufenthaltsdauer für Kinder und Jugendliche weiterhin. Indem Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt das Einsetzen der Schulpflicht an die Zuweisung an die Kommunen koppeln, kann die Schulpflicht von Geflüchteten in diesen Bundesländern also unter Umständen erst nach sechs

¹⁸⁶ S. § 56 Abs. 1 HSchG, § 46 VOGSV Hess.

¹⁸⁷ S. § 41 Abs. 1 S. 1 SchulG M-V; Nr. 3.4 der „Bestimmungen zu Eingliederung und zum Schulbesuch von Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache in Schulen Mecklenburg-Vorpommerns“.

¹⁸⁸ S. § 63 NSchG; Nr. 3 der „Ergänzenden Bestimmungen zum Rechtsverhältnis zur Schule und zur Schulpflicht; §§ 58 bis 59 a, §§ 63 bis 67 und § 70 Niedersächsisches Schulgesetz“ vom 1. Dezember 2016.

¹⁸⁹ S. § 34 Abs. 6 SchulG NRW.

¹⁹⁰ S. § 56 Abs. 2 SchulG R-P; Nr. 2 Verwaltungsvorschrift zum Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund.

¹⁹¹ S. § 26 Abs. 1 S. 1 Sächs SchulG; Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus vom 17. November 2005.

¹⁹² S. § 36 SchulG LSA; Nr. 2.1 des Runderlasses „Aufnahme und Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund an allgemeinbildenden Schulen des Landes Sachsen-Anhalt“.

¹⁹³ *GEW*, Bildung kann nicht warten, 2015, S. 3.

¹⁹⁴ BGBl. I 2015, S. 1722.

Monaten beginnen. Die bis zu sechs Monate dauernde Wohnpflicht stimmt nicht mehr mit dem ursprünglichen Konzept der Erstaufnahmeeinrichtungen überein, Unterkünfte für Kurzaufenthalte zu bieten. Daher ist das Argument, häufige Änderungen des Lernumfelds vermeiden zu wollen, obsolet.¹⁹⁵ In Fällen, in denen die Schulpflicht tatsächlich erst nach über drei Monaten einsetzt, stellen diese landesrechtlichen Regelungen vielmehr einen Verstoß gegen Art. 14 AufnahmeRL dar. So hat auch der UN-Kinderrechtsausschuss in Bezug auf den fünften und sechsten Staatenbericht Deutschlands 2022 der deutschen Regierung empfohlen, die notwendigen Mittel für eine unverzügliche Verteilung von geflüchteten Kindern auf die Kommunen zu investieren, um ihren sofortigen Zugang zu Bildung und notwendiger Unterstützung zu gewährleisten.¹⁹⁶

Abgesehen von der Schulpflicht ist jedoch auch das Recht auf einen Schulbesuch zu beachten, das manche Bundesländer in ihren Schulgesetzen festgeschrieben haben. Das Recht auf Bildung ergibt sich für alle Bundesländer aber ohnehin aus höherrangigem Recht, beispielsweise aus der UN-KRK und der GFK. Wie bereits gezeigt gelten diese Konventionsrechte ab Eintritt in das Bundesgebiet.

Dass die Startzeitpunkte von Schulpflicht und Schulbesuchsrecht in den meisten Bundesländern auseinanderfallen, wird unterschiedlich bewertet. So wird vertreten, dass das Abweichen der Startzeitpunkte eine Überforderung traumatisierter Kinder und Jugendliche verhindert, die einträte, wenn sie sofort nach ihrer Ankunft zum Schulbesuch

¹⁹⁵ Vgl. *Klaus/Millies*, Recherche Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland, 2017, S.14.

¹⁹⁶ UN-Dok., CRC/C/DEU/CO/5-6, S. 12.

verpflichtet würden.¹⁹⁷ Dem steht die Forderung gegenüber, Schulpflicht und Schulbesuchsrecht zu parallelisieren,¹⁹⁸ da das Bildungsrecht in seiner Umsetzung auf einen staatlich-obligatorischen Rahmen angewiesen sei.¹⁹⁹ Hierfür wird auch angeführt, dass gerade bei geflüchteten Kindern und Jugendlichen oft kriegs- und fluchtbedingt Lücken in den Bildungsbiografien bestünden.²⁰⁰ Unabhängig von dieser Diskussion ist festzuhalten, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche in Bundesländern, in denen der Schulpflicht eine Wartezeit vorangeht, schon vor Einsetzen der Schulpflicht ein Recht darauf haben beschult zu werden, wenn sie wollen.

IV. Beschulung in Erstaufnahmeeinrichtungen

1. Qualität des Schulangebots

Aufgrund der soeben geschilderten Situation hinsichtlich der Schulpflicht existieren für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen meist keine verfügbaren Regelschulplätze. Zwar bemühen sich viele Einrichtungsleitungen um ein alternatives Bildungsangebot. Dadurch wird den Kindern und Jugendlichen immerhin eine pädagogische Alltagsstruktur geboten.

Dennoch kann die Alternativbeschulung nicht dem völkerrechtlich verankerten Recht auf Bildung gerecht werden. Das alternative Bildungsangebot ist von einem provisorischen Charakter geprägt: So verfügen dort arbeitende Lehrkräfte selten über eine pädagogische oder

¹⁹⁷ Siehe die vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg veröffentlichten „Fragen und Antworten zur Integration von jungen Flüchtlingen in badenwürttembergischen Schulen“ unter 1.), abrufbar unter: <http://km-bw.de/Lde/Startseite/Themen/FAQs>.

¹⁹⁸ *Langenfeld/Lehner*, in: Gogolin/Georgi/Krüger-Potratz/Lengyel/Sandfuchs (Hg.), *Rechtsprobleme von Migrantenkindern in der Schule*, 2018, S. 328 (328 f.).

¹⁹⁹ *Lehner*, RdJB 3/2016, S. 329 (338 f.).

²⁰⁰ *El-Mafaalani/Kemper*, *Z'Flucht* 2017, S. 176.

Lehramtsausbildung und sind meist ehrenamtlich tätig.²⁰¹ Auch werden kapazitätsbedingt viele verschiedene Altersgruppen gemeinsam unterrichtet.²⁰² Dies ist pädagogisch nicht optimal und kann angesichts dessen, dass sich geflüchtete Kinder und Jugendliche häufig in komplexen Lebenssituationen befinden und das auf der Flucht Erfahrene verarbeiten müssen, ein großes Konfliktpotenzial unter den Schüler*innen darstellen.²⁰³ Es ist vielmehr das Erleben von Normalität außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen, das stabilisierend auf geflüchtete Kinder und Jugendliche wirken kann.²⁰⁴ Den meisten Kindern und Jugendlichen ist der vorläufige Charakter ihrer Beschulung bewusst, was ihre Motivation mindert, an den Lehrangeboten teilzunehmen.²⁰⁵ So verlieren sie wertvolle Zeit, die in ihren Bildungsbiografien möglicherweise nicht mehr ausgeglichen werden kann.²⁰⁶ Allgemein ist das Leben in den Unterkünften nachweislich durch Enge, Lärm und Gewalt geprägt und stellt kein positives Lernumfeld dar.²⁰⁷ So wie sich gute Lebensbedingungen positiv auf den individuellen Bildungserfolg auswirken, so destabilisierend wirken unbehandelte fluchtbedingte Traumata, Ängste vor Abschiebung und die stark eingeschränkte soziale Teilhabe in den Einrichtungen.²⁰⁸ Der Ersatzunterricht in Erstaufnahmeeinrichtungen stellt somit keine gleichwertige Alternative zum Besuch einer Regelschule dar.

²⁰¹ *UNHCR/UNICEF Deutschland* (Hg.), Empfehlungen von UNHCR und UNICEF Deutschland zum Bildungszugang asylsuchender Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen, 2021, S. 8; *Oghalai*, in: Kleist/Dermitzaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197 (208).

²⁰² *tdh*, Kein Ort für Kinder, 2020, S. 28.

²⁰³ *Oghalai*, in: Kleist/Dermitzaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197 (202).

²⁰⁴ *UNICEF Deutschland* (Hg.), Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 38.

²⁰⁵ *Oghalai*, in: Kleist/Dermitzaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197 (206 f., 208).

²⁰⁶ *Oghalai*, in: Kleist/Dermitzaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197 (205).

²⁰⁷ Vgl. u.a. *Klaus/Millies*, Recherche Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland, 2017, S. 27 ff.; *UNICEF Deutschland* (Hg.), Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 18 ff., 22, 43.

²⁰⁸ Vgl. *Klaus/Millies*, Recherche Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland, 2017, S. 8 m.w.N.; vgl. *UNICEF Deutschland/Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hg.), Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen, 2020, S. 63 f.; *UNICEF Deutschland* (Hg.), Kindheit im Wartezustand, 2017, S. 29.

2. Achtung der Nicht-Diskriminierungsgebote

Diese ungleiche Beschulung könnte eine rechtswidrige Diskriminierung geflüchteter Kinder und Jugendlicher darstellen.

Eine Diskriminierung im Sinne der UN-KRK liegt vor, wenn eine staatliche oder dem Staat zurechenbare Maßnahme auf Grundlage der in Art. 2 Abs. 1 UN-KRK genannten Gründe differenziert, soweit hierfür keine Rechtfertigungsgründe vorliegen und sowohl das Kindeswohlprinzip als auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz missachtet wird.

Zu vergleichen sind geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen einerseits mit Kindern an Regelschulen andererseits. Ihre Ungleichbehandlung beruht darauf, dass Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen asylsuchend sind und asylrechtlich zum Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen verpflichtet sind, vgl. § 47 AsylG. Das Merkmal „asylsuchend“ wird vom Diskriminierungsgrund des „sonstigen Status“ aus Art. 2 Abs. 1 UN-KRK erfasst.²⁰⁹

Die Ungleichbehandlung ist jedoch nicht diskriminierend, wenn sie auf legitimen Gründen beruht, die dem Kindeswohlprinzip aus Art. 3 UN-KRK und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen.

Der Grund für den in § 47 AsylG angeordneten Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen liegt darin, Eilrechtsschutzverfahren innerhalb weniger Wochen unanfechtbar abzuschließen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen unverzüglich durchzuführen.²¹⁰ Dies führt zur Beschleunigung der Asylverfahren, zu einer Entlastung der Kommunen, zur Abschreckung vor missbräuchlicher Asylantragstellung und zu schnelleren Aufenthaltsbeendungen.²¹¹ Zugleich mündet die Regelung darin, dass alle Kinder und Jugendlichen, die nicht aus EU-Staaten oder der Türkei kommen und in Deutschland Schutz suchen, für die Dauer des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen zunächst pauschal einen bildungsrechtlichen Sonderstatus durch die alternative,

²⁰⁹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 2 Rn. 26.

²¹⁰ BT-Drs. 12/2062, S. 24 ff.; *Marx*, AsylG, 2019, § 47 Rn. 1.

²¹¹ *Flüchtlingsrat Berlin* (Hg.), Ratgeber für Geflüchtete in Berlin, 2017, S. 120.

nicht reguläre Beschulung in den Erstaufnahmeeinrichtungen erhalten. Zudem ist zu beobachten, dass Kindern und Jugendlichen mit vergleichsweise guten Bleibeperspektiven im Asylverfahren schneller Zugang zu Bildungseinrichtungen gewährt wird als solchen aus „sicheren“ Herkunftsländern.²¹² Hingegen liegt dem Kindeswohlprinzip und dem Diskriminierungsverbot der UN-KRK der Gedanke zugrunde, dass geflüchtete Kinder in erster Linie Kinder sind und ihnen die Kinderrechte unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus zustehen.²¹³ Somit steht die ungleiche Beschulung im Widerspruch zu Art. 2 UN-KRK.

Einen weiteren Grund für die Ungleichbehandlung stellt der Ressourcenvorbehalt dar. Wegen der Begrenztheit öffentlicher Ressourcen könnte es gerechtfertigt sein, den Bildungszugang an ausreichend gute Bleibechancen von Asylsuchenden zu knüpfen. Auch Art. 4 S. 2 UN-KRK stellt die Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter den Vorbehalt der zur Verfügung stehenden Mittel. Dennoch sind die Vertragsstaaten nach Art. 4 UN-KRK dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung der Konventionsrechte zu treffen.²¹⁴ Dabei ist die Verwirklichung der „general principles“ der Art. 2 und Art. 3, also die Grundsätze der Nichtdiskriminierung beziehungsweise der Achtung des Kindeswohls, besonders wichtig.²¹⁵ Laut dem UN-Kinderrechtsausschuss müssen die Vertragsstaaten die größten Anstrengungen zur Verwirklichung der Kinderrechte unternehmen und bei finanziellen Schwierigkeiten Leistungen für Kinder priorisieren.²¹⁶

Dass in einem vergleichsweise wirtschaftlich starken Land wie Deutschland der Ressourcenvorbehalt kein absolutes Dogma ist, zeigen die aktuellen vorbildlosen Bemühungen, Geflüchtete aus der Ukraine auf Grundlage der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

²¹² *UNICEF Deutschland*, Lagebericht Flüchtlingskinder, 2016, S. 6.

²¹³ Vgl. *UNICEF Deutschland*, In erster Linie Kinder – Flüchtlingskinder in Deutschland, 2014, S. 6 und 54.

²¹⁴ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 4 Rn. 2.

²¹⁵ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 4 Rn. 8.

²¹⁶ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 4 Rn. 12.

aufzunehmen und zu integrieren.²¹⁷ Der auf der Richtlinie basierende Zugang zu Bildung muss dem von Staatsangehörigen entsprechen und stellt dabei nur einen Mindeststandard dar. Zwar gilt dieser Bildungszugang nur, wenn der Rat der EU einen „Massenzustrom“ annimmt. Dessen Vorliegen begründet jedoch nicht den privilegierten Bildungszugang, sondern ist lediglich Auslöser für die Anwendbarkeit dieser Regelungen. Denn die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz beabsichtigt laut ihrem Art. 1 eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme der Vertriebenen einhergehen. Wenn aber die Europäische Union gerade in „Massenzustrom“-Situationen, die die Kapazitäten und Ressourcen der Mitgliedstaaten herausfordern, einen so egalitären Bildungszugang gewähren will, kann in Situationen, in denen keine akute Notsituation wie die eines „Massenzustroms“ vorliegt, schwer mit einem Ressourcenvorbehalt argumentiert werden.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die freie Persönlichkeitsentfaltung und die Verwirklichung von Chancengleichheit zum staatlichen Bildungsauftrag gehören.²¹⁸ Die gemeinwohlorientierten Elemente des Ressourcenvorbehalts und der damit bezweckten Migrationssteuerung dürfen zudem nicht vollkommen den individualrechtlichen Aspekt des Rechts auf Bildung überlagern.²¹⁹ Gerade bei Kindern und Jugendlichen, die lange in Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben, können ihre vergleichsweise schlechten Bleibeperspektiven die Alternativbeschulung nicht rechtfertigen. Denn eine lange Aufenthaltszeit in Erstaufnahmeeinrichtungen und die damit einhergehende bloß provisorische Beschulung entspricht umso weniger der Würde und dem Wohl

²¹⁷ Vgl. etwa <https://www.dw.com/de/hilfe-f%C3%BCr-die-ukraine-in-deutschland-erst-solidarit%C3%A4t-und-nun/a-62724440>.

²¹⁸ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 34.

²¹⁹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 34.

dieser Kinder und Jugendlichen. Insgesamt gilt, dass die allgemein herausragende Bedeutung von Bildung²²⁰ die Schwelle zum gerechtfertigten Eingriff in das Menschenrecht auf Bildung hoch ansetzt.²²¹ Somit ist die im Vergleich zu Regelschulen schlechtere Bildungsqualität in Erstaufnahmeeinrichtungen nicht konform mit der UN-KRK. Sie widerspricht auch dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 22 Abs. 1 GFK, nach dem Geflüchtete hinsichtlich ihrer „elementary education“ wie Staatsangehörige behandelt werden müssen.

Mithin verstößt die qualitativ schlechtere Beschulung in Erstaufnahmeeinrichtungen dem völkerrechtlich verankerten Recht auf Bildung.

3. Beendigungsgrund für die Wohnpflicht in Erstaufnahmeeinrichtungen

Dieser Verstoß kann zur Entlassung aus den Einrichtungen führen:

Nach § 49 Abs. 2 AsylG kann die Wohnpflicht im Einzelfall durch den Erlass eines Verwaltungsaktes beendet werden, wenn die öffentliche Sicherheit betroffen ist. Dies ist der Fall, wenn die in Deutschland geltende Rechtsordnung verletzt wird.²²² Das unions- und völkerrechtliche (Individual-)Recht auf Bildung ist durch seine Geltung in Deutschland Teil dieser Rechtsordnung und mithin ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.²²³ Ein Verstoß gegen das Recht auf Bildung kann somit zur Entlassung aus den Erstaufnahmeeinrichtungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit führen.

Wie oben gezeigt, ist das Bildungsangebot in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht gleichwertig zu jenem in Regelschulen. Dieser Unterschied verstößt, wie bereits dargelegt, unter anderem gegen Art. 28, 29 in Verbindung mit 22 sowie Art. 2 und Art. 3 UN-KRK und

220 Vgl. z.B. UN-Dok., E/C.12/1999, Rn. 1; vgl. Einführung.

221 Schmahl, UN-KRK, 2017, Art. 28/29 Rn. 9; vgl. UNHCR/UNICEF Deutschland (Hg.), Empfehlungen von UNHCR und UNICEF Deutschland zum Bildungszugang asylsuchender Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen, 2021, S. 5.

222 Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2022, § 7 Rn. 2.

223 Vgl. *tdh/JUMEN* (Hg.), Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung, 2021, S. 3.

Art. 22 Abs. 1 GFK. Angesichts der herausragenden menschenrechtlichen Bedeutung des Bildungszugangs,²²⁴ ist dieser Rechtsverstoß auch nicht unerheblich. Er verletzt somit die in Deutschland geltende Rechtsordnung. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 49 Abs. 2 AsylG liegen vor.

Als Rechtsfolge ordnet § 49 Abs. 2 AsylG an, dass die Wohnpflicht be-
hördlich beendet werden kann. Die Entscheidung liegt also im Ermes-
sen der Behörde, vgl. § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz. Dieses kann
aber auf Null reduziert sein, wenn allein die Beendigung der Wohn-
pflicht eine ermessensfehlerfreie Behördenentscheidung darstellt. Er-
messensfehler liegen insbesondere dann vor, wenn die Behördenent-
scheidung gegen Verfassungs-, Unions- oder Völkerrecht verstößt.²²⁵
Hinsichtlich des Rechts auf Bildung könnte das Ermessen beispiels-
weise dann auf Null reduziert sein, wenn der weitere Aufenthalt in der
Erstaufnahmeeinrichtung zu einer erheblichen individuellen Gefähr-
dung des Kindeswohls, das in Art. 3 UN-KRK festgeschrieben ist, füh-
ren würde. In einem solchen Fall haben die betroffenen Kinder und
Jugendlichen einen Anspruch auf Beendigung der Wohnpflicht vor
Ablauf der gesetzlichen maximalen Aufenthaltsdauer.²²⁶

VI. Weitere Umsetzungsprobleme

Der Bildungszugang von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in
Deutschland ist auch mangels der ihnen zur Verfügung stehenden Res-
ourcen defizitär:

Die stark beengten Verhältnisse und ein Mangel an Rückzugsmöglich-
keiten in Erstaufnahmeeinrichtungen haben negative Auswirkungen

²²⁴ Vgl. z.B. UN-Dok., E/C.12/1999, Rn. 1.

²²⁵ *tdh/JUMEN* (Hg.), Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung, 2021, S. 38.

²²⁶ Vgl. *tdh/JUMEN* (Hg.), Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrich-
tung, 2021, S. 4.

auf den individuellen Bildungserfolg.²²⁷ Durch lange Bearbeitungszeiten im BAMF und mangelnde Kapazitäten in Schulen kann die Wartezeit bis zum Einsetzen der Schulpflicht de facto länger dauern als gesetzlich festgelegt.²²⁸

Die Gruppe der Geflüchteten ist insgesamt sehr heterogen hinsichtlich ihrer Alphabetisierung, vorhandener Traumata und ihren bisherigen Bildungsbiografien.²²⁹ Dadurch ergibt sich ein starker Bedarf an geschultem Personal und psycho-sozialer Unterstützung,²³⁰ den es gemäß Art. 3 UN-KRK zu erfüllen gilt.²³¹ Der allgemeine Fachkräftemangel schränkt die Verfügbarkeit von Vorbereitungsklassen und die Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in die Regelklassen ein.²³² Auch dies steht im Gegensatz zum völkerrechtlich verbrieften Recht auf Bildung, das nach Art. 13 IPwskR auch die physische Zugänglichkeit zu Bildungsangeboten umfasst.

Außerdem setzen Schulen oft eine Meldebestätigung, Geburtsurkunden und Ausweispapiere voraus, über die Familien ohne geregelten Aufenthalt meist nicht verfügen, sodass ihren Kindern faktische Hindernisse beim Schulbesuch gegenüberstehen.²³³ Zu beobachten ist auch, dass das Recht auf Bildung, das teilweise individuell einklagbar ist, bisher nur selten geltend gemacht wird.²³⁴

²²⁷ *Daschner*, in: McElvany/Jungermann/Bos/Holtappels (Hg.), *Ankommen in der Schule*, 2017, S. 11 (17 f.).

²²⁸ *El-Mafaalani/Kemper*, *Z'Flucht* 2017, S. 176; *Klaus/Millies*, *Recherche Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland*, 2017, S. 22.

²²⁹ *UNICEF Deutschland* (Hg.), *Kindheit im Wartezustand*, 2017, S. 8 f.; *Daschner*, in: McElvany/Jungermann/Bos/Holtappels (Hg.), *Ankommen in der Schule*, 2017, S. 11 (16).

²³⁰ *Daschner*, in: McElvany/Jungermann/Bos/Holtappels (Hg.), *Ankommen in der Schule*, 2017, S. 11 (17).

²³¹ *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Art. 3 Rn. 15.

²³² Vgl. *Weiser*, *Recht auf Bildung für Flüchtlinge*, 2016, S. 81.

²³³ *GEW*, *Recht auf Bildung – auch ohne Papiere*, 2017, S. 3.

²³⁴ *tdh/JUMEN* (Hg.), *Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung*, 2021, S. 3.

E. Verfahrensrechtliche Hinweise zur Geltendmachung des Rechts auf Bildung

Wie gezeigt, ist das Recht auf Bildung aus der UN-KRK und GFK individuell einklagbar.

Besteht die konventionswidrige staatliche Handlung oder Unterlassung in einem Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz, kommt zunächst ein Verfahren vor den Verwaltungsgerichten in Betracht, da die Konventionsrechte öffentlich-rechtliche²³⁵, drittschützende²³⁶ Normen darstellen.

Im Rahmen der allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzung ist darauf hinzuweisen, dass Kinder und Jugendliche klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sein können.²³⁷ Als natürliche Personen sind sie auch beteiligtenfähig nach § 61 Nr. 1 Var. 1 VwGO. Soweit das klagewillige Kind als grundrechtsmündig angesehen wird, ist dessen Prozessfähigkeit im Sinne von § 62 VwGO teilweise anerkannt.²³⁸ In Fällen, in denen es nicht prozessfähig ist, muss sich das Kind nach § 62 VwGO Abs. 3 und 4 in Verbindung mit §§ 53-58 Zivilprozessordnung (ZPO) vertreten lassen. Dafür kommen nach § 62 VwGO in Verbindung mit § 51 Abs. 1 ZPO, § 1629 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) die Eltern, nach §§ 1793, 1773 BGB ein sorgeberechtigter Vormund oder nach § 1909 Abs. 1 S. 1 BGB ein bestellter Ergänzungspfleger in Betracht.

²³⁵ Im Sinne von § 40 I 1 VwGO; s. *Donath*, Kinderrechte im Verwaltungshandeln, in: Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2019. S. 19.

²³⁶ Vgl. *Donath*, Kinderrechte im Verwaltungshandeln, in: Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2019. S. 18.

²³⁷ *Donath*, Kinderrechte im Verwaltungshandeln, in: Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2019. S. 18.

²³⁸ *Donath*, Kinderrechte im Verwaltungshandeln, in: Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2019. S. 20 m.w.N.

Soll ein Recht aus der UN-KRK eingeklagt werden oder sich gegen die Verletzung eines Kinderrechts gewehrt werden, kann gemäß dem dritten Fakultativprotokoll zur UN-KRK nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs ein Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Kinderrechtsausschuss angestrebt werden. Beschwerdeführend nach Art. 5 Abs. 1 des Protokolls können Einzelpersonen – unabhängig von ihrem Alter – und Personengruppen sein, die schlüssig behaupten, in ihren Rechten aus der UN-KRK oder ihren ersten beiden Fakultativprotokollen verletzt zu sein.²³⁹ Um beschwerdebefugt zu sein, müssen diese Personen die gegenwärtige, sie selbst betreffende Verletzung eines subjektiv-individuellen Kinderrechts wie Art. 28, 29 UN-KRK in einem schriftlichen Vortrag hinreichend substantiiert darstellen.²⁴⁰ Darüber hinaus sind die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen nach dem Fakultativprotokoll zu beachten.

Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs kann zudem das Recht auf Bildung aus der EMRK im Rahmen einer Individualbeschwerde vor dem EGMR geltend gemacht.

F. Fazit

Das Recht auf Bildung ist ein vielfach garantiertes Menschenrecht, das unter anderem in der Kinderrechtskonvention und in der Genfer Flüchtlingskonvention einen individuellen Anspruch auf konventionskonforme Umsetzung begründet. Seine Umsetzung in Deutschland bleibt in den hier betrachteten Bereichen allerdings hinter den menschenrechtlichen Vorgaben zurück. Auch geflüchteten Kindern und Jugendlichen müssen die Teilhabe am regulären Bildungssystem und der Bezug von Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket gewährt werden. Es ist nicht konventionskonform, dass insbesondere

²³⁹ Vgl. *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Überblick zum Individualbeschwerdeverfahren Rn. 4.

²⁴⁰ Vgl. *Schmahl*, UN-KRK, 2017, Überblick zum Individualbeschwerdeverfahren Rn. 5.

Kinder und Jugendliche, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde, lange auf ihren Schulstart warten müssen und qualitativ schlechter beschult werden als Personen in Regelklassen. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der heterogenen Zusammensetzung der Geflüchtetengruppen erfordern die völker- und europarechtlichen Vorgaben eine bessere materielle und personelle Ausstattung in den Schulen.

Insgesamt steht der Bildungszugang geflüchteter Kinder und Jugendlicher in einem Spannungsfeld zwischen dem auf internationaler, europäischer sowie nationaler Ebene in unterschiedlichen Verträgen und Gesetzen verankerten Recht auf Bildung und den von Deutschland verfügbar gemachten Ressourcen in den asyl- und bildungsrechtlich relevanten Institutionen. Der aktuelle Umgang in Recht, Politik und Zivilbevölkerung mit Personen, die aus der Ukraine fliehen, offenbart, dass qualitative, integrative Bildung für geflüchtete Kinder und Jugendliche mehrheitlich gewollt sein kann. Dies zeigt aktuell besonders deutlich, dass die Frage, ob sich eine frühzeitige und qualitative Bildungsintegration „lohnt“,²⁴¹ überwiegend (bildungs- und asyl-)politisch behandelt wird. Rechtlich gesehen steht hingegen fest, dass Deutschland als Mitgliedstaat der EU und aufgrund ratifizierter völkerrechtlicher Verträge dazu verpflichtet ist, das Menschenrecht auf Bildung europa- und völkerrechtskonform umzusetzen.

²⁴¹ Diesbezüglich hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte schon 1999 festgestellt, dass Staaten Bildung zunehmend als eine der besten finanziellen Investitionen anerkennen, die sie tätigen können, s. UN-Dok., E/C.12/1999/10, Rn. 1.

Quellenverzeichnis

Literatur

Abramson, Bruce, Article 2 The Right of Non-Discrimination, in: André Alen/Johan Vande Lanotte/Eugeen Verhellen/Fiona Ang/Eva Berghmans/Mieke Verheyde (Hg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden/Boston 2008.

Angenendt, Steffen, Kinder auf der Flucht – Minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, Opladen 2000.

Becker, Georg E./Hartmann-Kurz, Claudia/Nagel, Ute (Hg.), Schule für alle, Weinheim 1997.

Beiter, Klaus Dieter, The Protection of the Right to Education by International Law, Leiden 2006.

Benassi, Günter, Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention? – Zur Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 UN-KRK für die Verwirklichung der Kinderrechte, in: DVBl 2016, S. 617-621.

Berlit, Uwe, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, in: ZAR 2018, S. 287-297.

Blay, Samuel K. N./Tsamenyi, B. Martin, Reservations and Declarations Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, in: IJRL 1990, S. 527-561.

Coomans, Fons, Education and Work, in: Moeckli, Daniel/Shah, Sang-eeta/Sivakumaran, Sandesh (Hg.), International Human Rights Law, 3. Aufl., Oxford 2018, Kapitel 12, S. 232-251.

Cremer, Hendrik, Die UN-Kinderrechtskonvention: Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. Aufl., Berlin 2012.

Daschner, Peter, Flüchtlinge in der Schule. Daten, Rahmenbedingungen und Perspektiven. Ein Überblick, in: McElvany, Nele/Jungermann, Anja/Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günter (Hg.), Ankommen in der Schule – Chancen und Herausforderungen bei der Integration von

Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung, IFS-Bildungsdialoge Band 1, Münster 2017, S. 11-26.

Deutsches Kinderhilfswerk (Hg.), Kinderrechte in kommunalen Verwaltungshandeln, Berlin 2019.

Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (Hg.), In erster Linie Kinder – Flüchtlingskinder in Deutschland, Köln 2014.

Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (Hg.), Kindheit im Wartezustand – Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland, Köln 2017.

Deutsches Komitee für UNICEF e.V./Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Abfrage der 16 Bundesländer, Köln/Berlin 2020.

Edwards, Alice, Education and Work, in: Moeckli, Daniel/Shah, Sang-eeta/Sivakumaran, Sandesh (Hg.), International Human Rights Law, 3. Aufl., Oxford 2018, Kapitel 27, S. 539-553.

El-Mafaalani, Aladin/Kemper, Thomas, Bildungsteilhabe geflüchteter Kinder und Jugendlicher im regionalen Vergleich. Quantitative Annäherungen an ein neues Forschungsfeld, in: *Z'Flucht* 2017 2, S. 173-217.

Fegert, Jörg M./Plener, Paul L./Kölch, Michael, Traumatisierung von Flüchtlingskindern – Häufigkeit, Folgen und Interventionen, in: *RdJB* 2015, S. 380-389.

Freeman, Michael, Article 3 The Best Interests of the Child, in: André Alen/Johan Vande Lanotte/Eugeen Verhellen/Fiona Ang/Eva Berghmans/Mieke Verheyde (Hg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden/Boston 2007.

Friedl, Reinhold, Probleme der Bildung und Ausbildung von Flüchtlingskindern und -jugendlichen; in: Rosen (Hg.), Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe, 2002/2003, S. 123-134.

Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht: die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, 2. Aufl., München 1994.

Grzeszick, Bernd, Rechte des Einzelnen im Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts 2005, S. 312-344.

Hailbronner, Kay, Asyl- und Ausländerrecht, 5. Auflage, Stuttgart 2021.

Hailbronner, Kay, Info-Broschüre Ukraine-Flüchtlinge, Heidelberg 2022.

Harmening, Björn, „Wir bleiben draußen“ – Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, in: terre des hommes Deutschland e.V. (Hg.), Osnabrück 2005.

Herdegen, Matthias, Europarecht, 24. Auflage, München 2023.

Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 21. Auflage, München 2022.

Hilf, Meinhard, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, 2. Auflage, Berlin 2012.

Hocks, Stephan, Asylverfahren und Flüchtlingsschutz – Ein praktischer Leitfaden für die berufliche und ehrenamtliche Begleitung und Beratung von Geflüchteten, 2. Auflage, Regensburg 2021.

Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, NomosKommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2016.

Hortsch, Wiebke, Recht auf Bildung! – Bildungsmöglichkeiten für Flüchtlingskinder. Eine Untersuchung am Beispiel des Schulgesetzes von Nordrhein-Westfalen, Saarbrücken 2008.

Hruschka, Constantin (Hg.), Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, Baden-Baden 2022.

Hundt, Marion, Praxishandbuch Familie und Migrationsrecht, Köln 2019.

Jäger, Torsten, They don't need no Education? Flüchtlinge und Bildung, in: ZEP 2002, S. 2-9.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl., München 2022.

Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage, München 2022.

Klaus, Tobias/Millies, Marc, Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland, Weinheim 2017.

Krappmann, Lothar/Lüscher, Kurt, Kinderrechte im Generationenverbund – Plädoyer für eine aktuelle Lektüre der Kinderrechtskonvention, in: RdJB 2009, S. 326-333.

Langenfeld, Christine/Lehner, Roman, Rechtsprobleme von Migrantenkinder*innen in der Schule, in: Ingrid Gogolin/Viola B. Georgi/Marianne Krüger-Potratz/Drorit Lengyel/Uwe Sandfuchs (Hg.), Handbuch Interkultureller Pädagogik, Bad Heilbrunn 2018, S. 328-336.

Lehner, Roman, „Was folgt aus welchem Status?“ – Bildungsrechtliche Folgen, in: RdJB 2016, S. 329-344.

Lorz, Ralph Alexander, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, Berlin 2003.

Marx, Reinhard, AsylG Kommentar zum Asylgesetz, 10. Auflage, Köln 2019.

Oghalai, Bahar, Schulpflicht für alle? Die Beschulung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Erstaufnahmeeinrichtungen, in: Kleist/Dermizaki/Oghalai/Zajak (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften, 2022, S. 197-212.

Schmahl, Stefanie, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2017.

Solga, Heike, Meritokratie – die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen, in: Berger, Peter A./Kahlert, Heike (Hg.), Institutionalisierte Ungleichheiten – Wie das Bildungswesen Chancen blockiert, 3. Aufl., Weinheim/Basel 2013.

Stirling-Zanda, Simonetta, Obtaining judicial enforcement of individual conventional rights, in: AVR 2004, S. 184-216.

terre des hommes (Hg.), Kein Ort für Kinder – Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, Osnabrück 2020.

terre des hommes/JUMEN e.V. (Hg.), Der Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung für minderjährige Geflüchtete und ihre Familien unter besonderer Berücksichtigung der Kinderrechte, Osnabrück 2021.

Tiedemann, Paul, Flüchtlingsrecht – Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen, 2. Aufl., Heidelberg 2019.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Global Education Monitoring Report (Hg.), Education as healing: addressing the trauma of displacement through social and emotional learning, Paris 2019.

van Bueren, Geraldine, International Law on the Rights of the Child, Nijhoff 1995.

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hg.), Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland, Münster 2016.

Verheyde, Mieke, Article 28 The Right to Education, in: André Alen/Johan Vande Lanotte/Eugeen Verhellen/Fiona Ang/Eva Berghmans/Mieke Verheyde (Hg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden/Boston 2006.

Weiser, Barbara, Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), 2. Auflage, Berlin 2016.

Zimmermann, Andreas/Dörschner, Jonas/Machts, Felix (Hg.), The 1951 Convention Relation to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary, Oxford 2011.

Cremer, Hendrik, Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere – Empfehlungen zur Umsetzung, Berlin 2009.

Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (Hg.), UNICEF-Lagebericht zur Situation der Flüchtlingskinder in Deutschland, Köln 2016.

Flüchtlingsrat Berlin (Hg.), Ratgeber für Geflüchtete in Berlin, 2. Aufl., Berlin 2017.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.), Bildung kann nicht warten! GEW-Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung von Bildungszugängen und -teilhabe für Flüchtlinge und Asylsuchende, Frankfurt a.M. 2015.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.), Recht auf Bildung – auch ohne Papiere. Was sollten Beschäftigte in Bildungs- und Erziehungseinrichtungen beachten?, Frankfurt a.M. 2017.

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Hg.), Unser Flüchtlingspakt: Wir gestalten den Weg!, Kiel 2016.

Pieper, Oliver, Hilfe für die Ukraine in Deutschland: Erst Solidarität – und nun?, in: Deutsche Welle, 08.08.2022, <https://www.dw.com/de/hilfe-f%C3%BCr-die-ukraine-in-deutschland-erst-solidarit%C3%A4t-und-nun/a-62724440>.

Statistisches Bundesamt, Migrationsstruktur der Schutzsuchenden nach Berichtsjahren, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/liste-schutzsuchende-migrationsstruktur-demografie-schutzsuchende-zeitreihe.html#116880>.

Statistisches Bundesamt, Schutzsuchende nach Schutzstatus und Berichtsjahren, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/schutzsuchende-zeitreihe-schutzstatus.html>.

UNHCR/Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (Hg.), Das Recht auf Bildung in Deutschland für schutzsuchende Kinder sichern – Hinweise von

UNHCR und UNICEF Deutschland für das Schuljahr 2022/23, Berlin/Köln 2022.

UNHCR/Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (Hg.), Empfehlungen von UNHCR und UNICEF Deutschland zum Bildungszugang asylsuchender Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen, Berlin/Köln 2021.

Rechtsprechung

EGMR, 23.07.1968 – 1474/62.

EGMR, 03.11.2007 – 57325/00.

EGMR, 16.03.2010 – 15766/03.

EGMR, 23.02.2016 – 51500/08.

EMGR, 10.09.2020 – 59751/15.

BVerfG, 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175.

BVerfG, 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, BVerfGE 132, 134.

BVerwG, 25.06.1991 – 9 C 48.91, NVwZ 1992, 269.

BVerwG, 10.02.2011 – 1 B 22.10.

VGH Baden-Württemberg, 12.11.1990 – A S 958/90.

OVG Nordrhein-Westfalen, 29.11.1990 – 16 A 10 141/90.

VGH Bayern, 18.12.1990 – 19 CZ 90.30661.

VG Stade, 21.06.1991 – 4 A 343/89, InfAuslR 1991, 316.

LSG Sachsen-Anhalt, 03.12.2009, L 5 AS 103/07.

Drucksachen

ABl. C 126 I/01 (21.03.2022). – Mitteilung der Europäischen Kommission zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

ABl. EU L71/1 (04.03.2022). – Durchführungsbeschluss des Rates der EU zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

BGBI. I 2015. – Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.

BGBI. II 1953. – Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

BGBI. II 1954. – Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

BGBI. II 1970. – Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

BGBI. II 1992. – Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes.

BGBI. II 2011. – Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

BGBI. II 2012. – Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren.

BT-Drs. 12/2062. – Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und F.D.P. zur Neuregelung des Asylverfahrens.

UN-Dok., A/CONF.2/108/Corr.1 (1952). – Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.

UN-Dok., A/RES/66/138 (2012). – Resolution / Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure.

UN-Dok., CERD/C/SR.915 (1991). – Provisional summary record of the 915th meeting: Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

UN-Dok., CRC/C/108 (2001). – Report on the 27th session: Committee on the Rights of the Child.

UN-Dok., CRC/C/5 (1991). – General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention on the Rights of the Child.

UN-Dok., CRC/C/58 (1996). – General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States Parties under Article 44, paragraph 1(b), of the Convention on the Rights of the Child.

UN-Dok., CRC/C/DEU/CO/5-6. – Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of Germany: Committee on the Rights of the Child.

UN-Dok., CRC/C/GC/14 (2013). – General Comment no. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration.

UN-Dok., CRC/C/GC/20 (2016). – General Comment no. 20 on the implementation of the rights of the child during adolescence.

UN-Dok., CRC/GC/2001/1 (2001). – Annex 9 General Comment no. 1, Article 29 (1), The aims of education.

UN-Dok., CRC/GC/2003/5 (2003). – General Commentn no. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.

UN-Dok., E/1112 (1949). – Study on the position of stateless persons, presented by the Secretary-General, Volume I.

UN-Dok., E/AC.32/2 (1950). – Status of refugees and stateless persons: memorandum by the Secretary-General.

UN-Dok., E/C.12/1999/10 (1999). – Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the right to education.

UN-Dok., E/C.12/1999/4 (1999). – General Comment 11, Plans of action for primary education.

UN-Dok., E/CN.4/1989/48 (1989). – Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child.