

Nils Naumann

Die Situation statusloser Kinder und Jugendlicher im Hamburger Bildungssystem

1 Einführung

Die Zahl der ohne gültige Aufenthaltserlaubnis in Hamburg lebenden Menschen lässt sich aufgrund ihrer fehlenden Registrierung nur schwer in Erfahrung bringen. Eine jüngere Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration schätzte die Zahl der in Hamburg illegal lebenden Personen im Jahr 2008 auf zwischen 4.342 und 8.734¹. Für die Zahl der Kinder und Jugendlichen zwischen 6 und 15 Jahren konnte lediglich eine Obergrenze von 558 ermittelt werden. Eine genaue Zahl besteht folglich nicht.

Gemein haben diese Menschen, dass sie ohne gültige Aufenthaltspapiere ein Leben in ständiger Angst vor einer Entdeckung und Abschiebung führen. Dies führt dazu, dass Kontakte zu Behörden oder staatlichen Einrichtungen weitgehend vermieden werden. Leidtragende in dieser Situation können dabei insbesondere die Kinder und Jugendlichen der statuslosen Familien sein, wenn diese trotz eines in Hamburg bestehenden Rechts auf Schulbildung und einer bestehenden Schulpflicht von den Eltern vom Besuch einer Schule abgehalten werden. Denn unabhängig vom späteren Aufenthaltsland sind die Möglichkeiten einer positiven Lebensgestaltung ohne Schulbildung äußerst begrenzt.

Grund für das Absehen vom Schulbesuch war insbesondere in der Vergangenheit die Besorgnis statusloser Eltern, die im Rahmen der Schulanmeldung erhobenen Daten könnten der Ausländerbehörde zugeleitet werden und somit zur Entdeckung des illegalen Aufenthaltes führen. Eine diesbezügliche Verunsicherung besteht dabei z. T. auch heute noch fort.

Dieser Problematik widmet sich der vorliegende Aufsatz. Ausgehend von einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen des Rechtes auf Bildung auch für illegal ansässige Kinder (2.) werden in einem weiteren Schritt die aus Sicht der sich illegal in Hamburg aufhaltenden Eltern und Kinder teilweise verunsichernden Regelungen und Maßnahmen beleuchtet (3.). Hieran anschließend erfolgt eine kurze Untersuchung der praktischen Handhabung der Problematik in den Schulen (4.).

2 Das Recht auf Schulbildung

Das Recht auf Schulbildung für sämtliche Kinder und Jugendliche, also auch solche ohne gültigen Aufenthaltsstatus, ergibt sich sowohl aus völkerrechtlichen als auch aus landesrechtlichen Vorschriften.

Auf Ebene des Völkerrechts bestimmt beispielsweise Art. 26 Abs. 1 der UN-Menschenrechtskonvention von 1948: „Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum min-

1 *Vogel/Aßner*, Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule, Februar 2010, S. 22.

desten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, [...]“. In Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention heißt es ferner: „Das Recht auf Bildung darf niemandem verwehrt werden.“ Auch mit Art. 13 des UN-Sozialpaktes haben die Vertragsstaaten, zu denen auch Deutschland gehört, das „Recht eines jeden auf Bildung“ anerkannt.

Schulrecht ist in Deutschland Landesrecht (vgl. Art. 70 Abs. 1 GG). In Hamburg wird das Recht auf Schulbildung für alle Kinder durch § 1 des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG) gewährleistet. Hiernach hat jeder junge Mensch das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung, „ungeachtet seines Geschlechts, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder einer Behinderung“. Neben diesem Recht begründet § 37 Abs. 1, 3 HmbSG zugleich die Pflicht zum Schulbesuch für jeden, der noch nicht 11 Schulbesuchsjahre durchlaufen oder das 18. Lebensjahr vollendet hat und der in der Freien und Hansestadt Hamburg seinen „Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt“ hat. Indem die Schulpflicht folglich lediglich an den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb Hamburgs anknüpft, werden implizit auch statuslose Kinder und Jugendliche von der Schulpflicht erfasst. Der aufenthaltsrechtliche Status ist in Hamburg somit für die Begründung eines Schulverhältnisses irrelevant.

3 Untersuchung möglicher Beeinträchtigungen des Rechts auf Schulbildung

Trotz dieses rechtlichen Anspruchs auf einen Schulbesuch bestand nach Auskunft verschiedener Flüchtlingsinstitutionen in Hamburg insbesondere in der Vergangenheit z. T. starke Verunsicherung der Eltern hinsichtlich der Wahrnehmung dieses Rechts. Diese Verunsicherung beruhte dabei zum einen auf den Vorschriften des Ausländergesetzes bzw. späteren Aufenthaltsgesetzes zur Datenübermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörde. So bestand aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen teilweise Ungewissheit, ob die Schulen oder die Schulbehörde bei der Kenntniserlangung vom illegalen Aufenthalt eines Schülers – sei es im Zuge der Anmeldung oder auch während des Besuchs der Schule – zur Weiterleitung dieser Informationen an die Ausländerbehörde verpflichtet seien.

Daneben führte auch die Einführung des Zentralen Schülerregisters in Hamburg im Jahr 2006 zu einer starken Verunsicherung bei Flüchtlingsorganisationen, Kirchen und Gewerkschaften². So wurde befürchtet, dass aufgrund der Übermittlung der Daten sämtlicher Schüler durch die Schulen ein Abgleich mit dem Melderegister erfolgen und hierdurch die nicht gemeldeten, aufenthaltslosen Schüler enttarnt werden könnten.

2 Siehe welt.de, „Schülerregister gerät unter Beschuss“ vom 29.06.2006.

3.1 Datenübermittlungspflichten der Schulen

3.1.1 Überblick über die ursprüngliche Rechtslage nach dem Ausländergesetz

Die Verunsicherung hinsichtlich der Datenübermittlungspflichten von Schulen an die Ausländerbehörden wurde insbesondere durch den 1991 eingeführten § 76 Ausländergesetz (AuslG) hervorgerufen, der die Datenübermittlungspflichten von öffentlichen Stellen – und somit auch Schulen – an die Ausländerbehörden erstmals ausdrücklich regelte.

So enthielt § 76 Abs. 1 AuslG – als Vorgängernorm des heute gültigen § 87 Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) – die Pflicht öffentlicher Stellen, „auf Ersuchen den mit der Ausführung des AuslG betrauten Behörden bekannt gewordene Umstände mitzuteilen“. Neben dieser Mitteilungspflicht ggü. Ausländerbehörden enthielt § 76 Abs. 2 AuslG auch eine Pflicht zur unaufgeforderten Unterrichtung von Amts wegen. So lautete § 76 Abs. 2 AuslG: „Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von (1.) dem Aufenthalt eines Ausländers, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt, (2.) [...]“.

Aufgrund dieser Vorschrift, insbesondere des Absatzes 2, befürchteten Flüchtlingsorganisationen und die durch diese betreuten statuslosen Menschen, dass Schulen zu Hilfsstellen der Ausländerbehörden würden. Folglich bestand die Besorgnis, statuslose Kinder könnten ihr Recht auf Schulbildung faktisch nicht mehr wahrnehmen ohne eine Entdeckung ihres illegalen Aufenthalts.

Mangels bestehender Verwaltungsvorschriften zum Zeitpunkt des Inkrafttretens erließ in Hamburg die Behörde für Inneres zur Überbrückung erste Anwendungshinweise zu § 76 Abs. 2 AuslG, die den einzelnen Fachbehörden zugeleitet wurden. Hierin stellte die Behörde klar, dass eine Pflicht zur Weiterleitung von Umständen nur bestünde, wenn die Behörde von diesen „im Rahmen der Erfüllung der ihr obliegenden Amtsgeschäfte“ erfahren habe. Um für Klarheit zu sorgen und den Schulen eine Orientierung im Umgang mit statuslosen Kindern zu geben, verschickte die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung zudem am 02.01.1991 eine Mitteilung an alle Schulen³. Hierin machte sie darauf aufmerksam, dass Lehrer und sonstige Mitarbeiter im Bereich der Schulen und Dienststellen des Amtes für Schule nicht verpflichtet seien, den aufenthaltsrechtlichen Status ausländischer Schüler zu prüfen. Implizit wurde somit erklärt, dass die Prüfung des Aufenthaltsstatus nicht zur Erfüllung der obliegenden Amtsgeschäfte gehöre, somit auch keine Ermittlungs- bzw. Übermittlungspflicht bestehe. Daneben wurde ebenfalls klargestellt, dass bei rein zufälliger Kenntniserlangung einer der in § 76 Abs. 2 AuslG genannten Tatbestände die Ausländerbehörde ebenfalls nicht zu informieren sei. Letztere Klarstellung wurde später auch Inhalt der vom Bundesminister des Inneren erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 76 AuslG sowohl im Bezug auf die Mitteilungspflicht auf Ersuchen als auch auf die Unterrichtungspflicht von Amts wegen⁴. Damit erfolgte zumindest de-facto (ungeachtet des Wortlauts von § 76 AuslG) keine Datenübermittlung an die Ausländerbehörden.

Nachdem lange Zeit insoweit Klarheit herrschte hinsichtlich der Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörde, sorgte ein Schreiben der Behörde für Bildung und Sport 2006 für erneute Unsicherheit⁵. In diesem wies die Behörde darauf hin, dass Schulen die Pflicht hätten, insbesondere

3 Brügel, in: Jünsche/Paul, Wer bestimmt denn unser Leben?, S. 128.

4 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 28.06.2000.

5 Brief der Schulbehörde vom 05.10.2006, abrufbar unter www.fluchtpunkt-hh.de als Anlage zum Artikel vom 28.09.2006 „Zentrales Schülerregister – Hamburg jagt seine Kinder?“.

bei Kenntniserlangung vom illegalen Aufenthalt im Rahmen des Anmeldeverfahrens, die Ausländerbehörde zu verständigen. Dieses Schreiben stellte folglich eine Revidierung der bis dahin geltenden Mitteilung dar und führte zu großer Besorgnis auf Seiten von Flüchtlingsorganisationen sowie der von diesen betreuten Menschen.

3.1.2 Aktuelle Rechtslage

Nach heutiger Rechtslage hat sich die Situation hinsichtlich der Übermittlungspflichten weitgehend beruhigt, wenngleich eine jeglichen Zweifeln vorbeugende Gesetzesänderung im Sinne einer Beschränkung der Übermittlungspflichten auf mit der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung betraute öffentliche Stellen durch den Gesetzgeber noch nicht erfolgt ist⁶.

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 01. Januar 2005 wurde der Inhalt des § 76 AuslG zunächst in § 87 Abs. 1, 2 AufenthG überführt. 2008 erfolgte dann eine Ergänzung des Wortlauts des § 87 Abs. 2 AufenthG dahingehend, dass – wie bereits in den Verwaltungsvorschriften zu § 76 AuslG angenommen (s. o.) – eine Unterrichtspflicht einer öffentlichen Stelle nur besteht, wenn diese von dem Aufenthalt eines statuslosen Ausländers „im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben“ Kenntnis erlangt⁷.

Aus der Begründung zu dieser Gesetzesänderung geht hervor, dass klargestellt werden sollte, dass keine Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur eigenständigen Ermittlung besteht. Vielmehr sollen nur Kenntnisse erfasst werden, die bereits im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgaben erlangt wurden⁸. Eine Ermittlungspflicht der Schulen für die Ausländerbehörde besteht somit nicht.

Ferner hat das Bundesministerium des Innern durch Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift geregelt, dass auch für das Ersuchen der Ausländerbehörde nach § 87 Abs. 1 AufenthG nur solche Umstände als „bekannt geworden“ gelten, die der öffentlichen Stelle „zur Erfüllung ihrer Aufgaben rechtmäßig zur Kenntnis gelangt sind“⁹. Dies schließt zum einen – auf Schulen bezogen – eine Übermittlungspflicht von Kenntnissen aus, die ein Lehrer oder Schulleiter nur „bei Gelegenheit“, also beispielsweise im Zuge eines Unterrichtsgesprächs oder während einer Klassenreise erlangt. Zum anderen stellt die Verwaltungsvorschrift klar, dass der Umfang dessen, was zur Erfüllung der Aufgaben einer Behörde gehört – somit also potentiell Gegenstand der Übermittlungspflicht sein kann –, sich nach Landesrecht bestimmt. Da, wie bereits oben dargelegt, in Hamburg der aufenthaltsrechtliche Status für das Schulverhältnis ohne Bedeutung ist, gehört die Feststellung des aufenthaltsrechtlichen Status folglich nicht zu den Aufgaben der Schulen bzw. Schulbehörde und ist damit auch nicht übermittlungspflichtig.

Wie bereits Anfang der 90er Jahre teilte dementsprechend zuletzt auch die damalige Hamburger Schulsenatorin Goetsch diese Auffassung mit Schreiben vom 17. Juni 2009 allen Hamburger Schulen mit und betonte, dass für die Schulen keine Pflicht zur Information der Ausländerbehörde bestehe¹⁰. So heißt es in dem Brief:

6 Ein diesbezüglich lautender Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion vom 24.11.2009 (BT-Drs. 17/56) wurde dem Innenausschuss des Bundestages nach erster Beratung am 26.11.2009 zugeleitet.

7 Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft, BGBl vom 18.03.2008 Teil I Nr. 9, S. 313 ff.

8 Siehe BT-Drs. 16/5706, S. 5.

9 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 zu § 87 Abs. 1 AufenthG.

10 Der vollständige Brief ist abgedruckt in der Studie der Diakonie Hamburg, Leben ohne Papiere – eine empirische Stu-

„Der aufenthaltsrechtliche Status einer in Hamburg wohnenden Familie ist für die Begründung eines Schulverhältnisses in Hamburg ohne Belang. Wir sind auch nicht befugt, diese Daten von den Familien zu erheben. Auch wenn sich ohne Zutun der Schule der Eindruck ergibt, ein Schüler oder eine Schülerin halte sich möglicherweise unerlaubt in Hamburg auf, trifft die Schule keine Pflicht zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts oder zur Information der Ausländerbehörde, da diese Information eben nicht in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erlangt wurde.“

3.2 Einführung des Zentralen Schülerregisters

3.2.1 Darstellung und Funktion des ZSR

Neben den soeben dargestellten ausländerrechtlichen Vorschriften führte 2006 in Hamburg auch die Einführung des Zentralen Schülerregisters (ZSR) zu großer Verunsicherung hinsichtlich der Beschulung von Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltsrecht.

Beim ZSR handelt es sich um eine bei der Behörde für Schule und Berufsbildung geführte Datenbank. Diese wird zum einen aus der hamburgischen Meldedatenbank gespeist, indem die Grunddaten zu sämtlichen in Hamburg gemeldeten, schulpflichtig werdenden oder bereits schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen sowie deren Sorgeberechtigten übertragen werden. Zum anderen übermitteln auch die Hamburger Schulen Daten an das ZSR über sämtliche bei ihnen vorgestellten oder angemeldeten Schüler sowie über Schulpflichtverletzungen einzelner Schüler. Sinn und Zweck dieses Registers ist es dabei, anhand der täglich aktualisierten Daten des Melderegisters festzustellen, welche Kinder bzw. Jugendlichen schulpflichtig sind und anhand der von den Schulen übermittelten Daten sodann zu prüfen, ob die Schulpflicht auch eingehalten wird. Beabsichtigt ist folglich die Aufdeckung von Schulpflichtverletzungen, um ggf. nachforschen zu können, aus welchen Gründen ein Kind der Schule fernbleibt bzw. gar nicht erst angemeldet wurde.

Anlass für die Einführung des Registers war der Tod der siebenjährigen Jessica, die jahrelang von ihren Eltern vernachlässigt schließlich in einem Hamburger Wohnhaus verhungerte. Als Reaktion auf diesen Vorfall entwarf der Hamburger Senat 2005 mit der Kampagne „Hamburg schützt seine Kinder“ ein Maßnahmenbündel, welches unter anderem die Einführung des ZSR vorsah¹¹.

3.2.2 Kritik am ZSR

In der Öffentlichkeit stieß die Einführung des ZSR u. a. bei Kirchen, Gewerkschaften und Flüchtlingsorganisationen auf starke Kritik¹². So wurde befürchtet, der Datenabgleich könne dazu missbraucht werden, statuslose Schüler zu identifizieren, indem geprüft werde, welche Kinder in Hamburg eine Schule besuchen, ohne gemeldet zu sein. Teilweise wurde sogar angenommen, die Schulen seien zu einem Abgleich der Schuldaten mit den Meldedaten¹³ sowie zur Erhebung des Aufenthaltsstatus verpflichtet¹⁴. Hinsichtlich der Zugriffsbefugnisse der verschiedenen Behörden

die zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg, S. 242 ff, abrufbar unter www.diakonie-hamburg.de.

11 Siehe hierzu Drs. 18/2926, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft.

12 Öffentlicher Appell „Hamburg schützt seine Kinder: Recht auf Bildung und Schulbesuch für alle wahren“ vom 27.09.2006 an Schulleitungen, Bürgerschaft und Senat abrufbar auf der Website des Elternvereins Hamburg (www.elternverein-hamburg.de).

13 Taz.de, „Schulpflicht geht vor“ vom 20.06.2009.

14 Welt.de, „Schülerregister gerät unter Beschuss“ vom 29.06.2006.

herrschte ebenfalls Unklarheit. So bestand teilweise Besorgnis, die Ausländerbehörden hätten direkten Zugriff auf das ZSR¹⁵ bzw. könnten zumindest mittelbar über die Polizei von dem illegalen Aufenthalt Hamburger Schüler erfahren.

Im August 2007 sahen sich die Kritiker des ZSR scheinbar bestätigt, als die statuslosen Eltern einer 15-jährigen aus Bolivien stammenden Tochter nach der Erhebung und Weiterleitung ihrer Daten durch die Schule an das ZSR von der Meldebehörde aufgefordert wurden, ihre Tochter anzumelden und auch bereits die Polizei die Wohnung der Familie aufsuchte. Aus Angst vor einer Abschiebung entschied sich die Familie schließlich für eine Flucht an die Öffentlichkeit. Ein Bericht des ARD-Magazins Fakt legt nahe, die Schulverwaltung habe aufgrund einer vermeintlichen Verpflichtung nach dem Hamburgischen Meldegesetz die Meldebehörde von der fehlenden Meldung in Kenntnis gesetzt¹⁶. Die genauen Umstände, wie die Meldebehörde Kenntnis erlangte, sind indes ungeklärt geblieben.

3.2.3 Aktuelle Handhabung

Nach derzeitiger Praxis an Hamburger Schulen sowie der Behörde für Schule und Berufsbildung scheint sich die Situation um das ZSR – zumindest im Vergleich zu derjenigen bei Einführung des Registers – entspannt zu haben. Dies mag auch daran liegen, dass bisher kein weiterer Fall bekannt ist, in dem der Besuch einer Schule zur Entdeckung eines statuslosen Schülers führte.

Zum Umgang mit dem ZSR führte die damalige Schulsenatorin in ihrem oben bereits erwähnten Schreiben an die Schulleitungen vom 17.06.2009 zudem klarstellend aus:

„Das ZSR hat sich als wirksames Mittel zur Durchsetzung der Schulpflicht bewährt und als solches soll es auch genutzt werden. Das heißt aber auch, dass eine Rückmeldung über das ZSR nur bei fehlenden Kindern erfolgen muss, nicht aber bei Kindern, die ihrer Schulpflicht bereits tatsächlich nachkommen“.

Darüber hinaus findet nach Auskunft der Behörde für Schule und Berufsbildung auch keine Auswertung der Schuldaten dahingehend statt, ob einem erfassten Schüler eine gültige Meldeadresse zugeordnet werden könne. Eine derartige Auswertung sei auch in der Vergangenheit nicht erfolgt. Eine Anfrage an verschiedenen Schulen ergab zudem, dass die im Rahmen der Schulanmeldung erhobenen Daten nicht auf das Vorhandensein eines Meldedatensatzes überprüft werden. Eine dahingehende bei Einführung des ZSR vereinzelt angenommene Pflicht der Schulen zu einem Abgleich der Daten besteht im Übrigen nicht.

Ferner wird auch der aufenthaltsrechtliche Status eines Schülers nicht von den Schulen im Rahmen des Anmeldeverfahrens erhoben und an das ZSR weitergeleitet. Eine diesbezügliche Verunsicherung mag allerdings zum Zeitpunkt der Einführung des ZSR aufgrund des § 1 SchulDatenschutzverordnung (SchulDSV) bestanden haben, der in der damaligen Fassung noch die Berechtigung der Schulen zur automatischen Verarbeitung des aufenthaltsrechtlichen Status beinhaltete. Indes regelte auch bereits zu diesem Zeitpunkt § 7 SchulDSV den Umfang der zulässigen Daten speziell für das ZSR und sah eine Verarbeitung des aufenthaltsrechtlichen Status gerade nicht vor. Die Änderung des § 1 SchulDSV im Dezember 2007, in deren Zuge die Zulässigkeit

15 Appell der kirchlichen Hilfsstelle für Flüchtlinge „Fluchtpunkt“ an die Lehrer und Schulleiter der Hamburger Schulen vom 27.06.2006, Fundort siehe Anm. 5.

16 Bericht vom 15.12.2008, Manuskript „Illegal in Deutschland“ abrufbar unter www.fluchtpunkt-hh.de als Anlage zum Beitrag vom 16.12.2008 „ARD-Magazin FAKT berichtet über papierlose Schülerin in Hamburg“.

der Verarbeitung des aufenthaltsrechtlichen Status gestrichen wurde, dürfte hier zur Rechtsklarheit beigetragen haben.

Die Berechtigung einzelner Behörden zum automatisierten Zugriff auf das ZSR sowie der Umfang der abrufbaren Daten ergibt sich aus § 10 SchulDSV. Hiernach sind die Polizeivollzugsdienststellen, die Fachämter der Jugend- und Familienhilfe, die zuständigen Dienststellen in der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie die Fachämter für Gesundheit der Bezirke zum automatisierten Abruf aus dem ZSR berechtigt. Die Ausländerbehörde hat folglich keinen automatisierten Zugriff. Der Umfang der abrufbaren Daten ist zudem begrenzt. Insbesondere ist ein automatisierter Abgleich sämtlicher Schülerdaten auf fehlende Melderegistereinträge nicht möglich. Die Polizeivollzugsdienststellen können beispielsweise durch einen Abruf lediglich Grunddaten wie u. a. Name, Anschrift, besuchte Schule und Informationen zu den Sorgeberechtigten einsehen. Diese Daten benötigt die Polizei, um beispielsweise einen während der Unterrichtszeit auf der Straße aufgegriffenen Schüler sogleich in die Schule bringen oder die Eltern kontaktieren zu können. Eine Erhöhung des Entdeckungsrisikos eines statuslosen Schülers ist durch den Zugriff der Polizeivollzugsdienststellen folglich nicht ersichtlich.

Innerhalb der Behörde für Schule und Berufsbildung ist der Zugang zum ZSR, insbesondere mit einer Vollzugsberechtigung, ebenfalls auf wenige, datenschutzrechtlich geschulte Mitarbeiter beschränkt. Hierdurch wird gewährleistet, dass eine missbräuchliche Weiterleitung der Daten unterbleibt.

Besorgniserregend aus Sicht statusloser Kinder und Jugendlicher sowie deren Eltern stellen sich im Zusammenhang mit dem ZSR jedoch die Regelungen in § 5b des Hamburgischen Meldgesetzes (HmbMG) dar, die eine Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Meldebehörde begründen. Nach § 5b Abs. 3 HmbMG haben diejenigen öffentlichen Stellen, die regelmäßig Daten von der Meldebehörde erhalten, die Meldebehörden auf die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit übermittelter Daten hinzuweisen, wenn ihnen konkrete Anhaltspunkte hierfür vorliegen. Die Meldebehörde ist sodann gem. § 5b Abs. 2 HmbMG verpflichtet, den Sachverhalt weiter zu ermitteln.

Wie oben bereits ausgeführt, übermittelt die Meldebehörde täglich aktualisierte Meldedaten an das bei der Behörde für Schule und Berufsbildung geführte ZSR. Folglich gehört die Behörde für Schule und Berufsbildung zum Adressatenkreis des § 5b Abs. 3 HmbMG. Nach Auskunft der Behörde für Schule und Berufsbildung erfolgt indes in der Praxis bei Fehlen einer Melderegistereintragung eines Schülers keine Unterrichtung der Meldebehörde. Gleichwohl erscheint eine derartige Handhabung der Vorschrift nicht zwingend. Zwar lässt sich die Unterrichtungspflicht aus § 5b Abs. 3 HmbMG vom Wortlaut her einerseits derart verstehen, dass Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit „übermittelter“ Daten voraussetzt, dass überhaupt Daten zu einer bestimmten Person übermittelt wurden. Da statuslose Personen nicht im Melderegister erfasst sind und folglich auch keine Daten übermittelt werden können, würde ein derartiges Verständnis dazu führen, dass – wie derzeit praktiziert – keine Übermittlungspflicht besteht.

Andererseits lässt sich die Norm dem Wortlaut nach sowie unter Beachtung des Sinn und Zwecks (Vollständigkeit des Melderegisters) auch derart auffassen, dass die übermittelten Daten als Ganzes betrachtet werden müssen, sodass eine Übermittlungspflicht bereits besteht, wenn Anhaltspunkte für die Unvollständigkeit der „en bloc“ übermittelten Daten vorliegen. Bei derartigem Verständnis würden somit auch konkrete Anhaltspunkte für das Fehlen einer Melderegistereintragung die Unterrichtungspflicht auslösen.

Vor dem Hintergrund dieser uneindeutigen Rechtslage ist die Besorgnis der Flüchtlingsorganisationen sowie der statuslosen Menschen trotz der derzeitigen Handhabung dieser Norm verständlich. Zur Schaffung von Rechtssicherheit und somit zur Förderung der Bereitschaft der Eltern zur Beschulung ihrer statuslosen Kinder erscheint eine gesetzliche Klarstellung daher dringend angeraten.

4 Exemplarische Darstellung des Umgangs in den Schulen

Neben der formalen Rechtslage ist für die Wahrnehmung des Rechts auf Schulbildung durch die statuslosen Kinder und Jugendlichen vor allem die konkrete Handhabung an den Schulen von Bedeutung. Eine stichprobenartige Befragung zum Umgang mehrerer Hamburger Grund-, Stadtteilschulen und Gymnasien hat dabei zunächst sehr positiv ergeben, dass sämtliche dieser Schulen einer Beschulung statusloser Kinder und Jugendlicher offen gegenüberstehen.

Hinsichtlich des Anmeldeverfahrens herrscht allerdings z. T. eine gewisse Verunsicherung auf Seiten derjenigen Schulen, die bisher noch nicht mit dem Umgang von aufenthaltslosen Schülern konfrontiert waren. So bestehen insoweit beispielsweise Zweifel über die Notwendigkeit der Vorlage einer Meldebescheinigung oder über die Auswirkungen einer Datenübermittlung an das ZSR. Letzterer Punkt zeigt allerdings, dass bereits eine gewisse Sensibilisierung hinsichtlich des Umgangs mit Schülern ohne Aufenthaltsstatus besteht. Angesprochen auf ein mögliches Vorgehen wurde entgegnet, in derartigen Fällen eine pragmatische Lösung finden zu wollen und sich hierzu zunächst mit der Schulaufsicht bzw. der Rechtsabteilung der Behörde für Schule und Berufsbildung zu beraten.

Versierter im Umgang mit Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltserlaubnis zeigen sich hingegen diejenigen Schulen, die sich bereits in der Vergangenheit mit der Beschulung aufenthaltsloser Kinder und Jugendlicher befasst hatten bzw. die derzeit ein solches Kind beschulen. An diesen Schulen ist die Kenntnisnahme der Mitteilung der ehemaligen Schulsensorin in dem Brief vom 17.06.2009 deutlich erkennbar. So hatten diese Schulen bei der Anmeldung eines illegal ansässigen Kindes von der Vorlage einer Meldebescheinigung abgesehen und eine glaubhafte Versicherung des Wohnsitzes innerhalb Hamburgs ausreichen lassen. Dieses Vorgehen entspricht dabei explizit der Klarstellung der ehemaligen Schulsensorin, wonach eine Überzeugung der Schule vom Wohnsitz des Kindes innerhalb Hamburgs nicht zwingend durch die Vorlage einer Meldebescheinigung erfolgen müsse, da der Aufenthalt im Geltungsbereich des Hamburger Schulgesetzes nicht von der Meldung nach Melderecht abhängt.

Zu einer Mitteilung an die Ausländerbehörden nach den Vorschriften des AufenthG sahen sich diese Schulen ebenfalls nicht verpflichtet.

Hinsichtlich der Übertragung der Schülerdaten an das ZSR gaben die befragten Schulen an, die aufenthaltslosen Schüler in die Schulverwaltungssoftware eingetragen und somit die Daten an das ZSR übermittelt zu haben. Die Tatsache, dass es bisher zu keinen weiteren Aufdeckungen statusloser Schüler kam, stützt die Auskunft der Behörde für Schule und Berufsbildung, wonach weder eine Mitteilung an die Ausländer- noch an die Meldebehörde erfolge.

Daneben gibt es jedoch auch Schulen, die aus Skepsis vor den Folgen einer Eintragung in das ZSR statuslose Schüler nicht in die Schulverwaltungssoftware eintragen und somit die Schüler-

daten nicht an das ZSR übermitteln¹⁷. Ob eine derartige Nichteintragung zulässig ist, ist jedoch fraglich¹⁸. Zwar findet sich in der SchulDSV keine Vorschrift, die eine Eintragungspflicht statuiert. Allerdings besteht eine Dienstanweisung der Behörde für Schule und Berufsbildung zur Regelung der Zuständigkeiten für Eintragungen in das ZSR¹⁹. Ausdrücklich ist hierin zwar auch keine Pflicht zur Eintragung enthalten, jedoch enthält die Dienstanweisung Fristen, innerhalb derer eine Eintragung erfolgen soll. Dies legt nahe, dass eine Pflicht zur Eintragung besteht.

Unabhängig von der Frage des Bestehens einer Eintragungspflicht stellte die damalige Schulsenatorin in ihrem Brief an die Schulleitungen jedoch klar, dass selbst im Falle einer Nichteintragung in das ZSR ein Versicherungsschutz der Schülerinnen und Schüler bestehe und eine Mittelzuweisung hinsichtlich des Lehrpersonals erfolge. So heißt es in dem Brief:

„Weiterhin bestehen Befürchtungen der Schulleitungen, dass das ZSR die Grundlage bildet für die Versicherung der Schülerinnen und Schüler sowie für die Mittelzuweisungen für das Personal. Das ist nicht der Fall. Versichert über die Schule sind all die Schülerinnen und Schüler, die tatsächlich ihrer Schulpflicht nachkommen. Berechnungsgrundlage für die Mittelzuweisungen hinsichtlich des Lehrpersonals bilden die sogenannten Herbststatistiken.“

5 Fazit

Abschließend lässt sich zunächst hinsichtlich der Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörde nach § 87 AufenthG festhalten, dass nach derzeitiger Rechtslage und Verwaltungspraxis keine Datenübermittlung droht. Zur Schaffung weiterer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre eine Herausnahme von Schulen und der Schulverwaltung aus dem Anwendungsbereich des § 87 AufenthG im Wege einer Gesetzesänderung jedoch ratsam.

Die Kritik am ZSR hat sich in vielen Punkten als unbegründet erwiesen. Dennoch ist eine Beunruhigung auf Seiten der Eltern der statuslosen Kinder und Jugendlichen vor dem Hintergrund der Unterrichtspflicht nach § 5b Abs. 3 HmbMG durchaus verständlich. Eine Gesetzesänderung der Vorschrift erscheint daher – selbst bei der derzeitigen, von einer Übermittlung absehbenden Verwaltungspraxis – dringend angeraten.

Hinsichtlich des Umgangs in den Schulen erscheint es nicht überraschend, dass zum Teil eine Verunsicherung bei der Behandlung statusloser Kinder und Jugendlicher besteht, da die meisten Schulen hiermit noch nicht konfrontiert waren. Gleichwohl ist positiv festzustellen, dass an den exemplarisch befragten Schulen bereits eine Sensibilisierung für die Problematik der aufenthaltslosen Kinder und Eltern besteht sowie die Bereitschaft zur pragmatischen Handhabung dieser Fälle.

Verf.: Nils Naumann, Beethovenstr. 30, 22083 Hamburg, E-Mail: Nils.Naumann@law-school.de

¹⁷ Mitrovic, E., in: Leben ohne Papiere – eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg, S. 188 ff, abrufbar unter www.diakonie-hamburg.de.

¹⁸ Bejahend RA Habbe, der eine Pflicht zur Eintragung in das ZSR als sehr zweifelhaft ansieht, siehe „rechtliche Einschätzung zur Meldepflicht“, abrufbar unter www.fluchtpunkt-hh.de als Anlage zum Artikel vom 29.01.2007 „Noch immer keine Hilfe für papierlose Kinder in Sachen Schülerzentralregister“).

¹⁹ Dienstanweisung Zentrales Schülerregister vom 06.06.2011, veröffentlicht in Mitteilungsblatt der Behörde für Schule und Berufsbildung Nr. 4 2011.