

wird z.B. festgehalten, dass zur Aufnahme an einer Sonderschule dieselben Bestimmungen wie für »deutsche Schüler« gelten (ebd., Abs. 5.1) und darüber hinaus konstatiert, dass »mangelnde Kenntnisse in der deutschen Sprache [...] kein Kriterium für Sonderschulbedürftigkeit« seien (ebd., Abs. 5.2). Zwischen und innerhalb der Bundesländer sowie zwischen einzelnen Schulen stellten Kischkewitz und Reuter (1980) sowie Hopf (1981) starke Divergenzen in der Verteilung von nichtdeutschen Staatsangehörigen auf Schulformen fest, die »bislang nicht erklärt werden könnten« (ebd., S. 843).

In einer späteren Untersuchung zu Entscheidungspraktiken in schulischen Organisationen in den 1990er Jahren boten Gomolla und Radtke (2009) einen Erklärungsansatz in Form der »institutionellen Diskriminierung«. Schulen nutzten zur Bearbeitung ihrer organisationalen Probleme (Selektion) natio-ethno-kulturelle Kategorisierungen und Zuschreibungen, um vergleichsweise häufigere Zurückstellungen bei der Einschulung, Übergangsentscheidungen in niedrigqualifizierende Schulformen und Sonderschulverfahren bei nichtdeutschen Staatsangehörigen zu legitimieren. Diese nach wie vor einzigartige Untersuchung und das Konzept der institutionellen Diskriminierung führte zu einer alternativen Beobachtungsperspektive in Bezug auf die Ursachenbestimmungen für eine ungleiche Bildungsbeteiligung. In den Erziehungswissenschaften im deutschsprachigen Raum wurden seltener die Funktionsweise des Bildungs- und Schulsystems und organisationales Handeln in den Blick genommen, sondern in der Regel vor dem Hintergrund einer defizitorientierten Fokussierung die Verantwortung bei den Eltern, Kindern oder Jugendlichen gesucht.

Bevor auf Erkenntnisse aus erziehungswissenschaftlichen Studien zu Beschulungsbedingungen bei Migration im Schulalter in den 2010er Jahren Bezug genommen wird, soll im nächsten Kapitel auf die für den Untersuchungszeitraum relevanten aufenthaltsrechtlichen Entwicklungen und statusrechtlichen Differenzierungen eingegangen werden. Hierbei wird auf migrations- und rechtswissenschaftliche Befunde, auf Informationsmaterial aus der aufenthaltsrechtlichen Beratung und direkt auf Gesetze zurückgegriffen.

3. Aufenthaltsrechtliche Rahmung des Schulzugangs: Vier Rechtszonen

Dem Merkmal »Aufenthaltsstatus« wird in der folgenden Untersuchung eine zentrale Bedeutung dafür zugeschrieben, dass der universale Rechtsanspruch auf Bildung ungleich umgesetzt wird (s. Einleitung) und stellt aus diesem Grund auch ein zentrales Differenzmerkmal für die Auswahl von Interviewpartner*innen dar (s. Kap. II.2 und III.3). In den folgenden Unterkapiteln werde ich die Stratifizierung von Statuspositionen entlang und innerhalb von vier Rechtszonen sowie die Folgen für Rechtsansprüche von Familien auszugsweise beschreiben. Zeitlich werden Regelungen in den 2010er Jahren fokussiert. Inhaltlich wird vor allem auf Regelungen eingegangen, die Einschränkungen oder Erweiterungen für die Inanspruchnahme des Bildungsrechts für Kinder und Jugendliche zur Folge haben können. Auf die in diesem Kapitel beschriebenen aufenthaltsrechtlichen Differenzierungen wird während der Analyse der Schulzugangsprozesse verwiesen bzw. werden diese dort ggf. weiter vertieft (Kap. IV).

3.1 Neue Migrationspfade ab dem 21. Jahrhundert und der Status von Minderjährigen

Die Bezeichnung als ›Einwanderungsland‹ wurde in der Bundesrepublik Deutschland stets öffentlich abgelehnt. So erklärten die Parteien CDU/CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag von 1982 noch explizit: »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland« (CDU-Extra 1982, S. 7).²⁶ Aus der Perspektive der Migrationsforschung widersprach diese politische Haltung nicht nur der historischen Wirklichkeit (Pries 2019, S. 31, s. Kap. II), sondern hatte auch zur Folge, dass integrationspolitische Maßnahmen erschwert wurden (Bade 2017, S. 27). Diese Positionierung ändert sich jedoch ab dem 21. Jahrhundert: Deutschland hat sich zunehmend »zum modernen Einwanderungsland entwickelt« und beschreibt sich auch als ein solches (ebd.). Ein entsprechender politischer Richtungswechsel wurde sowohl terminologisch als auch inhaltlich dadurch markiert, dass das seit 2001 verhandelte und 2005 in Kraft getretene ›Zuwanderungsgesetz‹²⁷ das zuvor gültige ›Ausländergesetz‹²⁸ ablöste. Zudem wurden Einbürgerungen zunehmend erleichtert, indem das vom *ius sanguinis* bestimmte Staatsangehörigkeitsrecht durch *ius soli*-Elemente ergänzt wurde (Mohr 2005, S. 384).²⁹ Vor dem Hintergrund eines ›Fachkräftemangels‹ wurden mit einer »von vornherein zur Einwanderung bestimmten Perspektive« (Vogel und Dittmer 2019, S. 12) neue Pfade für die Arbeitsmigration geöffnet.

Jedoch umschließt die Expansion von Rechten nicht alle Nicht-Staatsangehörigen, sondern Rechte werden für unterschiedliche Gruppen in Abstufungen gewährt oder eingeschränkt. In Anlehnung an Seyla Benhabib (2009) und Sonja Buckel (2013) unterscheide ich folgende vier zentrale Rechtszonen: 1) EU-Binnenmigration und der Aufenthalt von Unionsbürger*innen, 2) autorisierte Migration und autorisierter Aufenthalt von Nicht-EU-Staatsangehörigen, 3) Fluchtmigration und Aufenthaltspositionen im Rahmen der Schutzsuche, 4) nicht dokumentierte Migration und papierloser Aufenthalt.³⁰ Die Differenzierung der Rechtszonen begründet sich in unterschiedlichen Migrationspfaden und gesetzlichen Grundlagen, auf die in den nächsten Kapiteln weiter eingegangen wird. Innerhalb der jeweiligen Rechtszonen gibt es weitere Stratifizierungen und Hierarchisierungen von Statuspositionen und damit verbundene Einschränkungen oder Erweiterungen formaler Rechte.

26 Weiter heißt es: »Es sind daher alle humanitär vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen, um den Zuzug von Ausländern zu unterbinden« (ebd.).

27 ›Zuwanderungsgesetz‹ ist der Kurztitel für das »Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern«.

28 ›Ausländergesetz‹ ist der Kurztitel für das 1965 verabschiedete »Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet«.

29 Bahnbrechend war etwa, dass Kinder, sofern zumindest ein Elternteil länger als acht Jahre in Deutschland mit einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung lebte, bei ihrer Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen konnten – ohne dass die Eltern selbst deutsche Staatsangehörige waren (Mohr 2005, S. 390). 2014 sind außerdem die Möglichkeiten für eine doppelte Staatsangehörigkeit erweitert worden.

30 Wenn in den Kapiteln I.4, II, III und IV ein Rückbezug zu den Rechtszonen hergestellt wird, werden diesbezüglich folgende Abkürzungen genutzt: Rechtszone I (EU), II (autorisiert, Nicht-EU), III (Schutzsuche), IV (Papierlosigkeit).

Herauszustellen ist, dass sich die Position von Kindern und Jugendlichen maßgeblich danach unterscheidet, ob sie sich ohne oder mit ihren Sorgeberechtigten, i.d.R. ihren Eltern, in Deutschland befinden. Halten sie sich ohne Sorgeberechtigte auf (sog. »unbegleitete Minderjährige«), werden sie rechtlich als »Subjekte mit eigenen Rechten, Bedürfnissen und Wünschen« (Müller 2019, S. 70) wahrgenommen und zu Adressat*innen der Jugendhilfe. Diejenigen Minderjährigen, die mit Sorgeberechtigten einreisen oder von diesen nachgeholt werden, werden hingegen »in erster Linie als Anhang ihrer Eltern wahrgenommen und behandelt, nicht als eigenständige Persönlichkeiten und Träger eigener Rechte, mit ganz besonderen, kinderspezifischen Bedürfnissen« begriffen (Berthold 2014, S. 10) – auch wenn in Art. 2 KRK festgelegt ist, »dass das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status [...] seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt« werden müsse. Der Aufenthaltsstatus der Eltern und Sorgeberechtigten ist auch entscheidend dafür, ob und zu welchen Bedingungen ein Familiennachzug von ihren Kindern staatlicherseits autorisiert wird, wobei dies »sehr stark in unterschiedliche Ansprüche und Ermessensnormen ausdifferenziert« ist (BAMF 2022, S. 107). Die Migration von Kindern und Jugendlichen, die mit Sorgeberechtigten eingereist sind oder von diesen nachgeholt wurden, bezeichnen Karakaşoğlu und Vogel (2020) als »in doppeltem Sinne fremdbestimmt« (ebd., S. 9): Einerseits sind Kinder und Jugendliche davon abhängig, welche Migrationswege im Kontext staatlicher Bestimmungen überhaupt offenstehen und andererseits bestimmen die Eltern, welcher Weg gewählt wird.

Die folgenden Darstellungen der Rechtszonen werden zunächst mit einem Überblick in Bezug auf die quantitative Relevanz in den 2010er Jahren und die Anteile der Minderjährigen an den Migrationsbewegungen eingeleitet. Im Anschluss werden unterschiedliche rechtliche Positionen sowie entsprechende Erweiterungen und Einschränkungen von Rechtsansprüchen herausgestellt, die den Untersuchungszeitraum der 2010er Jahre adressieren. Vor dem Hintergrund des Forschungsthemas lege ich dabei einen Fokus auf Regelungen, die vor allem Familien, Kinder und Jugendliche (Familiennachzug, Familienleistungen) und den Zugang zu Bildung betreffen.

3.2 Rechtszone I: EU-Binnenmigration und Aufenthalt von EU-Bürger*innen

Seit der Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWG), in dem seit 1968 die Freizügigkeit für Arbeitnehmer*inne gilt, wurde für die Angehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Zuwanderung und Arbeitsaufnahme zunehmend ausgebaut.³¹ Zugänge aus EU-Staaten stiegen zwischen 2011 und 2015 von 365.000 auf 685.000 pro Jahr an

31 Die Gründungsstaaten waren Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Italien. Nach dem Beitritt von Dänemark, Großbritannien (EU-Mitglied bis zum »Brexit« im Januar 2021) und Irland im Jahr 1973 traten im Laufe der 1980er Jahre als sog. »Süderweiterung« auch Griechenland, Portugal und Spanien bei. 1985 wurde das Schengener Abkommen geschlossen, welchem sich auch Staaten wie Lichtenstein, Schweiz, Norwegen und Island anschlossen. 1995 erweiterte sich die mit dem Vertrag von Maastricht (1992) gegründete Europäische Union um Finnland, Österreich und Schweden. Schließlich wurden 2004 als sog. »Osterweiterung«

und sanken in den Folgejahren nur gering. Gleichzeitig nahm jedoch die Abwanderung zu, sodass der Wanderungssaldo insgesamt sank (Graf 2019a, S. 5–11). Nach eigenen Berechnungen, basierend auf publizierten Daten des BAMF, betrug der Anteil an Minderjährigen an den Zuzügen aus EU-Staaten nach Deutschland zwischen den Jahren 2015 und 2019 im Durchschnitt 10 Prozent (s. Anhang II, Tabelle 2A).

Zahlreiche lokale, nationale und supranationale Rechtsordnungen unterscheiden »scharf zwischen den Rechten von Unionsbürgern und denen von Menschen aus Drittländern« (Benhabib 2009, S. 145). Die starke Rechtsposition der EU-Staatsangehörigen zeigt sich etwa darin, dass mit dem Vertrag von Maastricht (1992) eine eigenständige Position in Form der »Unionsbürgerschaft« geschaffen wurde, sodass nichtdeutsche Unionsbürger*innen rechtlich nicht als »Ausländer*innen« betrachtet werden und damit keine Adressat*innen des Aufenthaltsgesetzes sind. Stattdessen gilt für sie als Primärrecht die Grundrechtecharta (GRCh). Wesentliche Rechte werden zudem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in EU-Richtlinien geregelt.

Im Gegensatz zu allen anderen nichtdeutschen Staatsangehörigen haben Unionsbürger*innen ein Wahlrecht auf EU- und kommunaler Ebene. Prinzipiell gilt für sie in den EU-Staaten der Grundsatz der Inländergleichbehandlung und die allgemeine Freizügigkeit (Art. 45 GRCh), d.h. sie dürfen ebenso wie deutsche Staatsangehörige ihren Wohnort frei wählen und müssen sich melderechtlich registrieren. Die Aufenthaltsdauer in Deutschland und der Erwerbsarbeits- bzw. Arbeitnehmer*innenstatus (Voigt 2017, S. 9) sind der maßgebliche Faktor für eine Differenzierung von Statuspositionen, bzw. für Abstufungen im Freizügigkeitsrecht. Diese erfolgen in drei Schritten: In den ersten drei Monaten ist das Freizügigkeitsrecht für Unionsbürger*innen und ihre mitgeführten oder nachziehenden Familienangehörigen voraussetzungslos. Sie haben jedoch noch keinen Anspruch auf Sozialleistungen (Lehner 2018, S. 293) oder Kindergeld – zumindest, wenn keiner Erwerbsarbeit nachgegangen wird (Bugaj-Wolf-ram 2019). Nach drei Monaten ist für die Fortführung einer Freizügigkeitsberechtigung konstitutiv, dass einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer*in oder Selbstständige*r nachgegangen, ein Studium oder eine Ausbildung aufgenommen wird oder ausreichende Existenzmittel, inklusive eines Krankenversicherungsschutzes, verfügbar sind (Lehner 2018, S. 291).³² Nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren, was z.B. ein konstantes Beschäftigungsverhältnis voraussetzt, erhalten Unionsbürger*innen das Daueraufenthaltsrecht (§ 4a Abs. 1 FreizügG/EU) und damit einen regulären Zugang zum Sozialleistungssystem.

Der Familiennachzug zu nichtdeutschen Unionsbürger*innen ist großzügiger geregelt als der zu deutschen Staatsangehörigen nach dem Aufenthaltsgesetz: Die Familienmitglieder müssen keine Deutschsprachkenntnisse nachweisen und Kinder können

die Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn sowie Malta und Zypern, 2007 auch Bulgarien und Rumänien und 2013 Kroatien aufgenommen.

32 Um das Freizügigkeitsrecht nicht zu verlieren, muss ein entsprechendes Beschäftigungsverhältnis, Studium oder Ausbildung mindestens ein Jahr bestanden haben. Erst ab dann ist auch der Eintritt ins Grundsicherungssystem möglich. Jedoch sind Unionsbürger*innen wie deutsche Arbeitnehmer*innen aufgrund des Gleichbehandlungsgebots (§ 24 Abs. 1 AEUV) dazu berechtigt, bei geringfügiger Beschäftigung aufstockend Leistungen nach dem SGB II zu beziehen, ohne ihr Freizügigkeitsrecht zu verlieren (Lehner 2018, S. 292).

bis zum 21. Lebensjahr nachgeholt werden (Voigt 2017, S. 8). Im November 2020 wurde dieses Recht durch eine Änderung des § 2 FreizügG weiter expandiert, sodass auch Verwandte »in der Seitenlinie«, z.B. Nichten und Neffen, oder unverheiratete Lebenspartner*innen mitgeführt oder nachgeholt werden können (Informationsverbund Asyl & Migration 2020). Wenn freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen mit Familie ihren Wohnsitz oder »gewöhnlichen Aufenthalt« in Deutschland haben, haben sie Anspruch auf Kindergeld, auch wenn ihre Kinder nicht in Deutschland leben. In Studien und Publikationen wird jedoch auf die bundesweit vorhandene Problematik verwiesen, dass die *faktische* Inanspruchnahme von sozialen und familialen Leistungen für Unionsbürger*innen prekär ist, wenn behördlicherseits das Freizügigkeitsrecht in Frage gestellt wird (Voigt 2017, S. 52; BAGFW 2021). Davon sind in besonderem Maße diejenigen betroffen, die *natio-ethno-kulturell* als »(süd-)ost-europäisch« verortet werden (BAGFW 2021, S. 5; s. auch Babka von Gostomski 2016)³³ und was nach Petersen und Panagiotidis (2022) als »antislawischen« oder »antiosteuropäischen Rassismus« adressiert werden kann.

In der GRCh wird in Art. 14 ein Teilhaberecht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen formuliert. Grundsätzlich haben Kinder von EU-Staatsangehörigen in jedem EU-Land den Anspruch auf Schulbesuch unter denselben Bedingungen wie andere Bürger*innen des Landes. Zudem haben sie »unabhängig von ihren Sprachkenntnissen ein Anrecht auf einen Platz in einer Klasse, die ihrer Altersgruppe und der Bildungsstufe der zuletzt in ihrem Herkunftsland besuchten Klasse entspricht« (Europäische Union 2020) sowie ein Anrecht auf kostenlosen Sprachunterricht im »neuen Heimatland, damit sie sich an das neue Schulsystem gewöhnen können« (ebd.). Dass der Aufenthaltsstatus nicht nur Bildungsrechte beinhaltet, sondern auch umgekehrt der Schulbesuch von Kindern sozial- und aufenthaltsrechtlich relevant sein kann, zeigt folgendes Beispiel: Einem EU-Staatsangehörigen, der noch kein Daueraufenthaltsrecht erworben hatte (s. oben), wurde aufgrund seiner Arbeitslosigkeit die Freizügigkeitsberechtigung entzogen und damit der Zugang zu sozialen Leistungen verwehrt. Anlässlich seiner Klage urteilte der EuGH im Oktober 2020, dass seine Kinder zwar zunächst ein von den Eltern abgeleitetes Aufenthaltsrecht besessen hätten, aufgrund des Schulbesuchs jedoch ein eigenständiges Aufenthaltsrecht genossen und der Zugang zum Unterricht gewährleistet werden müsse. Aufgrund der elterlichen Sorge stehe daher den Eltern ebenfalls ein von den Kindern abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu – und damit auch der Zugang zu sozialen Leistungen (Gerichtshof der Europäischen Union 2020).

33 Gemäß einer Studie auf Basis der Umfrage von Mitarbeitenden in Beratungsstellen würden Unionsbürger*innen aus südosteuropäischen Staaten teilweise schon im Eingangsbereich von Jobcentern zurückgewiesen und häufig zu einer Mitwirkung verpflichtet, die über das hinausginge, was von deutschen Antragstellenden verlangt wird. Zudem würden Nachweise wie Bescheinigungen über den Freizügigkeitsstatus durch die Ausländerbehörde verlangt, die nicht existierten. Die Bearbeitungszeiten von Anträgen seien oftmals überdurchschnittlich lang (viele Monate bis zu einem Jahr). Weitere Fälle von Leistungsverweigerungen betrafen Aufstockungen von Leistungen bei Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus wird von Fällen berichtet, in denen EU-Staatsangehörige durch den Sozialleistungsausschluss obdachlos geworden seien oder davon bedroht waren oder Zugänge zu Integrations- und Sprachkursen verwehrt worden seien (BAGFW 2021, S. 5–6).

Wie sich auch in den anderen Rechtszonen zeigen wird, werden meritokratische Elemente (Arbeits- und Bildungsleistungen) für Bleiberechte zunehmend bedeutsamer (s. auch Schammann 2019; Lehner 2019).

3.3 Rechtszone II: Autorisierte Migration und autorisierter Aufenthalt von Nicht-EU-Staatsangehörigen

Die zweite Rechtszone umfasst Statuspositionen von Nicht-EU-Staatsangehörigen, sog. »Drittstaatsangehörigen«, die z.B. aufgrund eines Arbeitsverhältnisses, Studiums oder einer Ausbildung im Vorfeld staatlicherseits autorisiert nach Deutschland migrieren (z.B. über ein Visum). EU-Regelungen und nationalstaatliche Anreize zur Anwerbung von Hochqualifizierten und Fachkräften³⁴ haben dazu beigetragen, dass die Arbeits- und insbesondere Bildungsmigration (Lehner 2019) von Nicht-EU-Staatsangehörigen seit der Jahrtausendwende an Bedeutung gewonnen hat (BMI und BAMF 2020, S. 261): Die jährlichen Erteilungen einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund einer Erwerbstätigkeit stiegen von 66.000 im Jahr 2012 (BAMF 2013, S. 12–13) auf 125.000 im Jahr 2018 (Graf 2019b, S. 41). Im selben Zeitraum stiegen die Erteilungen aufgrund einer Ausbildung oder eines Studiums von 100.000 (BAMF 2013, S. 9) auf 140.000 (Graf 2019b, S. 41). In den Migrationsberichten des BAMF wird zwar der Anteil der Kinder am autorisierten Familiennachzug ausgewiesen, jedoch wird die Rechtsgrundlage nicht differenziert abgebildet, sodass dieser sowohl die Rechtszone II als auch III betrifft. Insgesamt betrug der Anteil der Kinder am Familiennachzug in den Jahren 2013 und 2014 ein Viertel und stieg in seiner Bedeutsamkeit an, sodass er zwischen den Jahren 2015 und 2021 ein Drittel oder mehr ausmachte (s. Anhang II, Tabelle 2A).³⁵

Im Unterschied zu Unionsbürger*innen werden die aufenthaltsrechtlichen Positionen und Rechte der Nicht-EU-Staatsangehörigen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und weiteren Verordnungen (insb. Aufenthaltsverordnung und Beschäftigungsverordnung) geregelt. Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde die Anzahl der Aufenthaltstitel von fünf auf zwei reduziert: die unbefristete Niederlassungserlaubnis, die nicht zu Beginn eines Aufenthalts, sondern erst nach der Erfüllung bestimmter Bedingungen (insb. Zeiträumen, Arbeitsleistung)³⁶ erteilt wird, und die befristete Aufenthaltserlaubnis. Insbesondere die befristete Aufenthaltserlaubnis ist hochgradig differenziert nach Aufent-

34 Hierzu gehören die EU-Forscher(*innen)-Richtlinie 2005/71/EG, EU-Hochqualifizierten-Richtlinie 2009/50/EG und die EU-Bluecard (2012). Auf nationalstaatlicher Ebene wird auf Portalen und in Social Media mit Slogans wie »Make it in Germany« oder »Study in Germany« geworben.

35 Zudem können Minderjährige auch eine temporäre Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erhalten, etwa für einen Sprachkurs oder Schulbesuch. In den 2010er Jahren kamen jährlich zwischen 6.000 und 7.500 Minderjährige nach Deutschland (s. jährlich publizierte Wanderungsmonitore des BAMF).

36 In der Regel müssen dafür folgende Kriterien erfüllt sein: ein Aufenthaltstitel seit mind. fünf Jahren, die Sicherung des Lebensunterhalts, Rentenversicherungsbeiträge von 60 Monaten, keine Einstufung als Sicherheitsgefährdung, eine Beschäftigungserlaubnis, eine bestimmte Wohnraumgröße sowie Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 und »Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« (§ 9, 9a AufenthG). Letztere sind über einen sog. Integrationskurs, Schulabschluss oder Einbürgerungstest nachzuweisen (Schmidt 2021).

haltungszwecken und wird auf Basis unterschiedlicher Kriterien und für unterschiedliche Zeiträume gewährt (Mohr 2005, S. 386–387).³⁷ Auch im aktuellen Aufenthaltsrecht setzen sich Privilegierungen für als ›deutschstämmig‹ Geltende fort (s. Kap. I.2.2), indem etwa für die Erteilung eines Aufenthaltstitels von dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung abgewichen werden kann (§ 38 Abs. 3 AufenthG) und die Erwerbsarbeit bereits gestattet ist, wenn noch über einen Antrag entschieden wird (ebd., Abs. 4).

Die Mitführung und der Nachzug von minderjährigen Kindern und Ehepartner*innen ist prinzipiell möglich, jedoch im Gegensatz zu deutschen und anderen EU-Staatsangehörigen (Rechtszone I) sowie Schutzberechtigten (Rechtszone III) mit einem Nachweis von ausreichenden finanziellen Mitteln zur Lebensunterhaltssicherung und zu ausreichendem Wohnraum verbunden. Weitere Erfordernisse wie der Nachweis von Deutschkenntnissen auf dem A1-Niveau von nachziehenden Ehepartner*innen und Kinder über 16 Jahren sind abhängig vom Aufenthaltsstatus: Von dieser Regel ausgenommen sind z.B. Inhaber*innen einer Blauen-Karte-EU, Hochqualifizierte, Selbstständige oder Forscher*innen, visumsfreie Staaten oder wenn Härtefälle wie eine Krankheit vorliegen (Schmidt 2021). Mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im März 2020 wurde der Anspruch auf Versorgungsleistungen wie Kindergeld oder Elterngeld auf weitere Statuspositionen im Rahmen der Rechtszone II ausgeweitet (Voigt 2020),³⁸ die zuvor davon ausgeschlossen waren.

Zudem wurden für Fachkräfte und Hochqualifizierte Erleichterungen für eine Niederlassungserlaubnis geschaffen, die sich sowohl als Anwerbestrategie als auch aufenthaltsrechtliche Belohnung von Bildungs-, wirtschaftlichen und ›Integrationsleistungen‹ verstehen lassen: Die Anwartschaften von regulär fünf Jahren können sich auf vier Jahre bzw. zwei Jahre reduzieren, wenn die berufliche Qualifikation in Deutschland erworben wurde. Inhaber*innen der Blauen Karte können nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn ein überdurchschnittlich hohes Mindestbruttojahresgehalt erreicht wird. Zusätzliche Anreize die deutsche Sprache zu lernen werden außerdem dadurch geboten, dass bei einem Nachweis von Deutschsprachkenntnissen auf dem Niveau B1 ein Niederlassungsrecht bereits nach 21 Monaten erteilt wird.

Seit dem Einbezug von Minderjährigen mit gesichertem Aufenthalt in die Schulpflicht in allen Bundesländern (s. Kap. I.2.2) gelten für sie prinzipiell dieselben Regeln

37 Weitere insb. durch Richtlinien der EU geschaffene Aufenthaltstitel sind ein Daueraufenthalt-EU (RL 2003/109/EG), Blaue Karte EU für Hochqualifizierte (RL 2009/50/EG), die ICT-Karte (RL 2014/66/EU) und Mobile ICT-Karte (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020).

38 Die Voraussetzung für Kindergeld ist, dass der Aufenthaltstitel für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt oder eine konkrete Beschäftigung erlaubt – und diese auch ausgeführt wird. Von dieser Expansion von Rechten ausgeschlossen bleiben jedoch ›mobile Forschende‹ oder ›mobile Studierende‹ und diejenigen, die sich wegen eines auf das Studium bezogenen Praktikums oder Freiwilligendienstes in Deutschland aufhalten. Außerdem sind aufgrund von binationalen Abkommen einige Staatsangehörige beim Kindergeldanspruch gegenüber anderen privilegiert: So haben algerische, marokkanische, tunesische und türkische Staatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel bereits bei geringfügiger Beschäftigung einen Kindergeldanspruch. Zudem gilt für türkische Staatsangehörige, dass sie unabhängig von der Erwerbstätigkeit ab einem sechsmonatigen Aufenthalt einen Kindergeldanspruch erwerben (Voigt 2020). Die Privilegierung dieser Staatsangehörigen ist historisch verbunden mit der Anwerbung von sog. ›Gastarbeiter*innen‹ in den 1950er, bzw. 1960er Jahren (s. Kap. I.2.2).

wie für die deutschen Staatsangehörigen. Ebenso wie bei Kindern und Jugendlichen aus der Rechtszone I betreffen mögliche Problematiken bei der Inanspruchnahme des Bildungsrechtsanspruchs vor allem den *faktischen* Bereich der Umsetzung dieses Rechts.

3.4 Rechtszone III: Fluchtmigration und Aufenthaltspositionen im Rahmen der Schutzsuche

Für die 2010er Jahre ist bedeutsam, dass die Migration im Kontext von Flucht und Schutzsuche weltweit zugenommen hat: Waren nach Angaben des UNHCR zu Beginn der 2010er weltweit ca. 30 Millionen Menschen auf der Flucht, so stieg die Anzahl bis 2020 auf 80 Millionen. Der UNHCR geht davon aus, dass zwei Fünftel der Geflüchteten unter 18 Jahre alt sind (UNHCR 2023). Obwohl die meisten der Geflüchteten nicht nach Europa gelangen, sind die 2010er Jahre auch in Deutschland durch einen Anstieg der Anzahl an Schutzsuchenden gekennzeichnet, was sich etwa in den Asylantragszahlen niederschlägt. Betrug die Anzahl der Asylerstanträge im Jahr 2010 noch 41.000, stiegen sie im Kontext des Kriegausbruchs in Syrien allmählich an, sodass im Jahr 2016 722.000 Erstanträge gestellt wurden (BAMF 2022, S. 17). Mehr als ein Drittel davon betraf Minderjährige, von denen sich mehr als die Hälfte im schulpflichtigen Alter (6–18 Jahre) befanden. Ein Achtel der minderjährigen Asylerstantragssteller*innen waren von Sorgeberechtigten unbegleitet und damit »unbegleitete minderjährige Geflüchtete« (s. Anhang II, Tabelle 2A).

Die Migration vor dem Hintergrund einer Schutzsuche nach Deutschland findet nur in begrenzten Fällen in einer autorisierten Weise über Kontingente oder Resettlement-Programme statt.³⁹ Der Großteil erfolgt staatlicherseits nicht autorisiert. Im Kontext stärkerer Fluchtmigrationsbewegungen ab Mitte der 2010er Jahren wurde mit einer verstärkten Migrationsabwehr an den EU-Außengrenzen⁴⁰ und zahlreichen Gesetzesän-

39 Über Resettlements sollen dauerhaft im Exillebende Schutzsuchende, die weder in ihr Herkunftsland zurückkehren können noch eine Perspektive auf Aufnahme im Exilstaat haben, aufgenommen werden. Jedoch ist dies in Deutschland mit 500 Plätzen pro Jahr von marginaler Bedeutung. Der UNHCR stellte z.B. für das Jahr 2015 einen Bedarf von 960.000 Resettlementplätzen fest, wovon nicht einmal 10 Prozent gedeckt wurde. Die wichtigsten Aufnahmestaaten waren dabei die USA, Kanada, Australien, Norwegen und Großbritannien (Kleist 2016).

40 In der EU erfolgt die Abwehr der nicht-erwünschten Migration hauptsächlich an den Grenzen der äußeren Mitgliedstaaten. Mit der militärischen Bewachung der Grenzen ist die private Agentur Frontex betraut, deren Rechtmäßigkeit umstritten ist und deren personelle und finanzielle Mittel seit 2018 um ein Vielfaches aufgestockt wurden (Uken und Thurm 2018). Weitere von Menschenrechtsorganisationen kritisierte exterritorialisierte Migrationsabwehrmaßnahmen finden sich z.B. in dem 2016 geschlossenen EU-Türkei-Abkommen (Düvell 2020) und dem bereits seit 2013 bestehenden und 2017 weiter ausgebauten Abkommen mit Libyens Küstenwache. Für mediale Aufmerksamkeit sorgten die sog. »Push-Backs«, d.h. das Abdrängen von Booten auf dem Mittelmeer und die Kriminalisierung der Seenotrettung. Trotz des in Art. 33 der GFK festgeschriebenen Refoulement-Verbots werden also Schutzsuchende an den Außengrenzen der EU abgewiesen und abgeschoben. Zwischen dem 1.1.2015 und dem 31.12.2018 verstarben 12.748 Menschen im Mittelmeer (Pro Asyl 2019). Mit dem Ende 2015 verabschiedeten »EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa« wurde die europäische Migrationskontrolle bis zum Horn von Afrika ausgeweitet. 70 Prozent der Gelder sind für die Bekämpfung von als irregulär deklarierter Migration vorgesehen (Deutscher Bundestag 2016).

derungen reagiert, die weitere statusrechtliche Stratifizierungen zur Folge hatten. Die Maßnahmen führten trotz der globalen Zunahme von Fluchtmigration zu einem Rückgang der Anzahl von Asylanträgen in Deutschland⁴¹ und anderen EU-Staaten. Trotz des allgemeinen Rückgangs der Asylantragstellungen stiegen die Anteile von minderjährigen Antragstellenden, sodass sie ab 2017 fast oder etwas mehr als die Hälfte ausmachten, während zugleich die Relevanz unbegleiteter Minderjähriger mit 5 Prozent an allen antragstellenden Minderjährigen (s. Anhang II, Tabelle 2A) in quantitativer Hinsicht abnahm.

Im Folgenden soll auf die statusrechtlichen Unterschiede (Kap. I.3.4.1) und die Abstufungen in Bezug auf das Recht auf Bildung eingegangen werden (Kap. I.3.4.2).

3.4.1 Aufenthaltsrechtliche Positionen, Rechtserweiterungen und -einschränkungen

Trotz der großen Spannweite an unterschiedlichen Statuspositionen und Rechtsabstufungen werden die in der Rechtszone III Positionierten »mitunter als homogene Gruppe unter den Oberbegriff ›Flüchtlinge‹ subsumiert, denen entweder Rechte zugesprochen oder entzogen werden« (Pichl 2023, S. 502). Allerdings werden auf Basis unterschiedlicher Gesetze⁴² zahlreiche nicht-gesicherte und mehr oder weniger gesicherte Statuspositionen geschaffen, die mit einer hoch stratifizierten Rechtsgewährung einher gehen: *Asylsuchende* und *Geduldete* besitzen keine Aufenthaltstitel, sondern ihr Aufenthalt ist für die Dauer des Asylverfahrens gestattet (»Aufenthaltsgestattung« § 55 AsylG) bzw. ihre Abschiebung ist vorübergehend ausgesetzt (»Duldung« § 60a AufenthG). Als *asylsuchend* treten Personen in Deutschland in Erscheinung, wenn sie bei einer staatlichen Stelle ein sog. ›Asylbegehren‹ geäußert haben. Sie werden in der Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) des Bundeslandes untergebracht, in dem sie sich bei der Einreise melden, wobei es zu einer Umverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel kommen kann, wenn in diesem Bundesland überdurchschnittlich viele Menschen nach Schutz gesucht haben. Von der EAE aus werden sie dann einem ›Gebiet‹ und in der Regel erneut einer Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen (§ 53 AsylG). Soziale Rechte für Asylsuchende – etwa der

41 2017 wurden noch 198.000 Asylerstanträge gestellt, 2020 nur noch 102.000 (BAMF 2022, S. 17). Vor dem Hintergrund anhaltender globaler Krisen, der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan (seit August 2021) und dem Krieg in der Ukraine (seit Februar 2022) sind sie jedoch mit 148.000 Erstanträgen im Jahr 2021 (ebd.) und 218.000 Erstanträgen im Jahr 2022 (BAMF 2023) wieder angestiegen. Geflüchtete aus der Ukraine müssen jedoch seit 2022 keinen Asylantrag stellen, sondern erhalten eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach §24 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz).

42 Zu diesen Gesetzen gehören das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das Asylgesetz (AsylG) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) sowie EU-Verordnungen (Dublin-Abkommen), EU-Richtlinien (Aufnahme-, Qualifikations- und Asylverfahrens-RL) und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Personen werden jedoch nicht nur *juristisch* zum »Flüchtling gemacht« (Niedrig und Seukwa 2010, S. 184), sondern auch durch *soziale* Prozesse und Diskurse. Konstitutiv für die soziale Unterscheidung in ›echte‹ und ›nicht-echte Flüchtlinge‹ und Zuschreibungen, die sich im Diskursfeld Opfer, Passivität und Hilfsbedürftigkeit (›echte‹) oder Kriminalität (›nicht-echte‹) verorten lassen (Arouna 2019b), sind auch die politischen und rechtlichen Kategorien. Diese lassen eine Flucht als begründet oder nicht begründet erscheinen – was zum jetzigen Stand z.B. Klimakatastrophen und Armut als legitimen Fluchtgrund ausschließt.

Zugang zu sozialen, gesundheitlichen oder Familienleistungen – werden in einem Sondergesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz, geregelt und stark eingeschränkt. Zudem werden sie durch die sog. ›Residenzpflicht‹ in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt (§ 56 Abs. 1 AsylG) und für bestimmte Zeiträume zum Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen verpflichtet (§ 47 AsylG). Im Jahr 2017 betrug der Zeitraum vom Asylgesuch bis zur behördlichen Entscheidung durchschnittlich 15 Monate, wobei afghanische Staatsangehörige 20 und syrische 12 Monate warten mussten (eigene Berechnung auf Basis der Antwort auf eine kleine Anfrage, s. Deutscher Bundestag 2018, S. 4, 17). Der Familiennachzug ist in dieser Phase nicht möglich.

Bereits während der Phase des Asylverfahrens gibt es statusrechtliche Differenzierungen, die an die Bearbeitungsprozesse und Wartezeiten, den Migrationsweg oder das Herkunftsland, bzw. am Konstrukt der ›Bleibeperspektive‹⁴³ anknüpfen. Werden etwa Fingerabdrücke in einem anderen EU-Staat ermittelt oder wurde dort bereits ein Asylverfahren aufgenommen (sog. ›Dublin-Treffer‹), so gilt der Antrag in Deutschland als ›unzulässig‹. Zu Benachteiligungen kommt es auch dann, wenn die/der Asylsuchende Angehörige*r eines Staates ist, der als ein »sicherer Herkunftsstaat« (§ 29a AsylG) gelistet ist.⁴⁴ Dies wirkt sich z.B. auf eine im Vergleich zu anderen Asylsuchenden verlängerte Dauer der Wohnverpflichtung (s. Anhang II, Tabelle 3A) und Unterbringung in einer spezialisierten Einrichtung aus (§ 30a AsylG). Asylsuchende aus sog. ›sicheren Herkunftsstaaten‹ sind darüber hinaus in besonderem Maße von Einschränkungen bei der Aufnahme einer Beschäftigung betroffen und von einer Abschiebung bedroht. Geflüchtete mit einer sog. ›guten Bleibeperspektive‹⁴⁵ erfahren hingegen schon während ihrer Zeit als Asylsuchende eine vergleichsweise privilegierte Behandlung, indem sie z.B. Zugang zu einem Integrations- bzw. Deutschsprachkurs erhalten.

43 Bei der ›Bleibeperspektive‹, die sich an Schutzquoten orientiert, handelt es sich nicht um einen gesetzlichen Rechtsbegriff, sondern um einen in behördlichen Bestimmungen und politischen Diskussionen genutzten Begriff. Pichl (2023) weist darauf hin, dass die Praxis, eine Bleibeperspektive noch vor der Prüfung des Rechts auf Asyl als ein individuelles Recht festzustellen, »die Logik des individuellen Asylverfahrens« untergrabe (ebd., S. 506), wonach jeder Asylantrag unabhängig vom Herkunftsland einzeln geprüft werden müsse. Erst am Ende könne über ein mögliches Aufenthaltsgewilligkeit geurteilt werden (ebd., S. 505–506).

44 Als Folge des Asylkompromisses 1993 (Kap. I.2.3) wurden neben den EU-Staaten Ghana und Senegal in die Liste der sog. ›sicheren Herkunftsstaaten‹ aufgenommen. Weitere politische Entscheidungen in den Jahren 2014 und 2015 führten zu einer Erweiterung der Liste, sodass Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Montenegro, Albanien und Kosovo hinzugefügt wurden. Angesichts der dokumentierten Menschenrechtsverletzungen gegen Roma nicht nur in diesen Staaten zog dies zahlreiche Proteste nach sich (Funck und Karakaşoğlu 2022, S. 174).

45 Die Kategorisierung ›gute Bleibeperspektive‹ orientiert sich prinzipiell an einer Schutzquote von über 50 Prozent. 2015 galt dies für Staatsangehörige aus dem Irak, Iran, Syrien und Eritrea, 2016 auch Somalia (Schammann 2019, S. 52). Im August 2019 traf diese Kategorisierung nur noch auf eritreische und syrische Staatsangehörige zu. Im Januar 2022 wurde die Kategorisierung ausgeweitet, sodass neben Staatsangehörigen aus Eritrea, Syrien auch Somalia und Afghanistan eingeschlossen waren. Das Netzwerk »Integration durch Qualifizierung« (2018) bemerkt hierzu, dass sich die Beschränkung nicht durch das Gesetz, sondern auch durch die Verwaltungspraxis ergebe. Die Gesamtschutzquote liege bei vielen weiteren Herkunftstaaten über 50 Prozent, dennoch würden diese nicht in die Kategorisierung der ›guten Bleibeperspektive‹ aufgenommen.

Nach dem Asylverfahren gibt es unterschiedliche Ausgänge: Im privilegiertesten Fall erfolgt eine Anerkennung als »asylberechtigt« (§ 16a des Grundgesetzes) oder häufiger als »Flüchtling« (§ 3 Abs. 1 AsylG) im Sinne der GFK, was mit einer Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von drei Jahren einhergeht. Nach Art. 23 GFK haben Träger*innen dieses Titels das Recht auf gleiche Behandlung wie Staatsangehörige des Aufnahmestaates. Zudem kann »subsidiärer Schutz« (§ 4 Abs. 1 AsylG) und damit eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Wenn die Schutzgründe nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis weiterhin bestehen, können die Aufenthalte verlängert werden bzw. unter weiteren Voraussetzungen auch eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Binnen drei Monate nach der Statuszuerkennung ist ein Antrag auf Familiennachzug ohne die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung oder einer bestimmten Wohnraumgröße möglich. Jedoch wurde das Recht auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte im Jahr 2016 eingeschränkt, in dem der Familiennachzug für zwei Jahre ausgesetzt wurde. Im Jahr 2018 wurde der Familiennachzug erneut durch eine Gesetzesänderung eingeschränkt, indem die Anzahl nachziehender Familienmitglieder zu subsidiär Schutzberechtigten auf 1.000 pro Jahr begrenzt wurde (§ 36a AufenthG).

Weitere Aufenthaltstitel können aufgrund von nationalen Abschiebungsverböten aus humanitären Gründen verliehen werden (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG). Der Familiennachzug ist jedoch hier – wie bei der Rechtszone II – an die Bedingungen der Lebensunterhaltssicherung und des ausreichenden Wohnraums geknüpft. Kindergeld wird für national Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG) erst 15 Monate nach Erhalt der Aufenthaltsgestattung, Duldung oder nach der Aufnahme einer Erwerbsarbeit gewährt (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. 2020).

Zudem kann die Anerkennung von Schutzstatus oder Abschiebehindernissen vollständig abgelehnt werden. In den Jahren 2011 und 2012 betraf dies die Hälfte der Asylanträge, 2016 nur noch ein Viertel. Zu unterscheiden ist zwischen einer einfachen Ablehnung (§ 38 Abs. 1 AsylG) und einer Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« (§ 30 AsylG). Nach einer einfachen Ablehnung sind noch weitere Möglichkeiten offen. Es kann etwa eine Duldung nach § 60a AufenthG erteilt oder beantragt werden. Mit einer Duldung ist die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt, da sie »aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist« (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG) – z.B. wenn eine Person aus gesundheitlichen Gründen als vorübergehend »nicht reisefähig« akzeptiert wird oder Abschiebehindernisse bestehen, jedoch nicht alle Voraussetzungen vorliegen, die für die Erteilung eines Titels nach § 25 Abs. 3 AufenthG erforderlich sind. Ende 2018 lebten 180.000 von 236.000 Ausreisepflichtigen mit einer Duldung in Deutschland. Mehr als ein Viertel davon war unter 18 Jahre alt. In fast der Hälfte der Fälle war die Abschiebung aufgrund fehlender Reisedokumente nicht möglich. Mehr als ein Drittel der Personen mit Duldungsstatus lebte bereits länger als drei Jahre in Deutschland (Deutscher Bundestag 2019b, S. 36–38). Der Duldungsstatus hat sich in den letzten Jahren zunehmend stratifiziert. Wie eine Übersicht der GGUA (2020) mit Stand vom Oktober 2020 aufzeigt, existierten dato elf verschiedene Formen einer Duldung. Die Rechtsansprüche bei einer Duldung sind ähnlich wie die von Asylsuchenden. Ihnen ist es zudem möglich, in dem jeweiligen Bundesland einen Antrag bei einer Härtefallkommission (§ 23a Aufen-

thG) zu stellen.⁴⁶ Wird der Antrag jedoch als »offensichtlich unbegründet« (§ 30 AsylG) abgelehnt, wird die Glaubwürdigkeit der Geschehnisse durch das BAMF angezweifelt, von einer Identitätstäuschung oder von einer Schutzsuche aus »wirtschaftlichen Gründen« ausgegangen. Möglichkeiten, über einen anderen Weg eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten – etwa auf Basis von humanitären Gründen oder »guter Integration« –, entfallen (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. 2020). Zwischen 2015 und 2019 wurden zwischen 21.000 und 24.000 Menschen pro Jahr aus Deutschland abgeschoben (Statista 2021), darunter auch Familien mit Kindern.

3.4.2 Prekarisierter Bildungsrechtsanspruch durch Schulpflichteinschränkungen

Der menschenrechtlich gebotene subjektive Rechtsanspruch auf Bildung unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus gilt für alle Kinder und Jugendlichen, und damit auch für diejenigen aus der Rechtszone III. Modalitäten für den Schulzugang und die Bildungsbeteiligung werden zudem in EU-Richtlinien konkretisiert, die von den EU-Staaten – und ihren Untergliederungen wie den Bundesländern – umgesetzt und hinreichend bestimmt werden müssen. Werden Bestimmungen nicht genügend umgesetzt, kommt ihnen eine unmittelbare Wirkung zu (Wrase und Haschemi Yekani 2019, S. 48).

Für diejenigen, denen Asyl bzw. ein Schutzstatus (z.B. Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz) gemäß Art. 2 der EU-Qualifikations-Richtlinie (2011/95/EU) zuerkannt wurde, muss der Zugang zum Bildungssystem »zu denselben Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen« gewährt werden (ebd., Art. 27). Da dieses Recht auch die Familienangehörigen eines Schutzberechtigten einschließt (ebd., Art. 23 Abs. 2), ist die Regelung vor allem für diejenigen Kinder und Jugendlichen bedeutsam, die über den autorisierten Familiennachzug von einem schutzberechtigten Familienmitglied nach Deutschland *nachgeholt* worden sind.

Die meisten schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen sind jedoch mit oder ohne ihre Eltern als *Asylsuchende* in Deutschland: Für sie ist zunächst die EU-Aufnahme-RL 2013/33/EU relevant. In Art. 14 wird formuliert, dass die Mitgliedsstaaten »minderjährigen Kindern von Antragsstellern und minderjährigen Antragsstellern in *ähnlicher* [herv. J.F.] Weise wie den eigenen Staatsangehörigen den Zugang zum Bildungssystem« (ebd., Abs. 1) gestatten müssen, »solange keine Ausweisungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt wird« (ebd.). Dieses Recht verliert erst dann seine Wirksamkeit, wenn der Staat, d.h. Deutschland, *faktisch* verlassen wurde (Wrase und Haschemi Yekani 2019, S. 46), sodass dieses Recht z.B. auch nach der Ablehnung eines Schutzstatus gilt. Da in der Richtlinie ausdrücklich von »Bildungssystem« und nicht nur von »Bildung« gesprochen wird, so halten Wrase und Haschemi Yekani (2019) in ihrem Rechtsgutachten fest, sollen asylsuchende Kinder und Jugendliche in das *reguläre Schulsystem* integriert werden (ebd., S. 43). Im Gegensatz zu den menschenrechtlichen Abkommen, in denen

46 Die Zusammensetzung der Härtefallkommissionen variiert in den Bundesländern, zumeist sind jedoch Personen des öffentlichen Lebens (aus Kirchen, Kommunen, Verbänden usw.) entscheidungsbefugt. Die als »ausreisepflichtig« Geltenden – bzw. ihre Fürsprecher*innen – legen in den Härtefallkommissionen dar, inwiefern dringende persönliche oder humanitäre Gründe einer Ausreise aus Deutschland entgegenstehen.

keine Umsetzung konkretisiert wird, wird ein Zeitpunkt festgelegt, ab wann der Zugang zum Regelschulsystem spätestens erfolgt sein muss: »Der Zugang zum Bildungssystem darf nicht um mehr als drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz von einem Minderjährigen oder in seinem Namen gestellt wurde, verzögert werden« (Art. 14 Abs. 2 Aufnahme-RL 2013/33/EU). Der Unterricht in einer Unterbringung ist zwar möglich (ebd., Abs. 1 Satz 2), gemäß Wrase und Haschemi Yekani (2019) jedoch nur innerhalb der ersten drei Monate zulässig. Spätestens drei Monate nach Äußerung des Asylbegehrens (ihrer Eltern) sei die Bundesrepublik Deutschland, bzw. die Bundesländer rechtlich dazu *verpflichtet*, den Schulzugang für Kinder und Jugendliche »effektiv sicherzustellen« (ebd., S. 56).

Wie in Kapitel I.2.3 bereits thematisiert, haben zahlreiche Bundesländer die Schulpflicht für Asylsuchende in Sondergesetzen, Erlassen oder Verfügungen geregelt. Im Gegensatz zu den 1990er Jahren beinhalten die geltenden Regelungen in den Bundesländern zum Untersuchungszeitpunkt zwar keine gänzlichen Ausschlüsse von Asylsuchenden oder Geduldeten aus der Schulpflicht;⁴⁷ jedoch knüpfen sie in zehn Bundesländern an die Erfüllung von Bedingungen an, die direkt oder indirekt mit dem Aufenthaltsstatus verbunden sind (für eine Übersicht s. auch Massumi und Dewitz 2015, S. 37–38, Weiser 2016, S. 16–17). Auf Basis der formalen Regelungen kann es in neun Bundesländern zu Kollisionen zwischen bundeslandspezifischen Vorschriften bzw. Verordnungen mit höherrangigen völkerrechtlichen Verpflichtungen kommen, weil die Schulpflichtausschlüsse mehr als drei Monate betragen können (für einen Überblick s. Anhang II, Tabelle 3A): In Baden-Württemberg ist dies zeitlich begründet, da ein Schulpflichtausschluss sechs Monate umfasst. In sieben Bundesländern hängt dies mit Regelungen für Asylsuchende zusammen, wonach die Schulpflicht solange ausgesetzt ist, bis sie die EAE verlassen haben, bzw. einem Gebiet zugewiesen wurden.⁴⁸ In Bayern gibt es für diejenigen aus sog. »sicheren Herkunftsstaaten«, die in spezialisierten Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, eine Schulpflichtregelung, die festlegt, dass diese ausschließlich einrichtungsbinnen unterrichtet werden können (Wrase und Haschemi Yekani 2019, S. 54). Bei den dem EU-Recht widersprechenden untergesetzlichen landesspezifischen Regelungen gilt, dass sich Eltern sowohl auf den Bildungsrechtsanspruch als auch direkt auf die EU-Richtlinien berufen können (ebd., S. 48).

47 Dies ist auch auf die Einführung der EU-Aufnahme-Richtlinie (2003/9/EG) zurückzuführen, wodurch Schulpflichtausschlüsse von Asylsuchenden und Geduldeten nicht nur menschenrechtlich, sondern auch EU-rechtlich explizit nicht zulässig sind. Baden-Württemberg setzte die EU-Regelungen als letztes Bundesland im Jahr 2008 schulgesetzlich um (Geiger 2016, S. 33).

48 Dies betrifft die Bundesländer Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. In Kombination mit Wohnverpflichtungen in der EAE, die je nach Bezugsjahr und aufenthaltsrechtlicher Gruppe schwanken können (s. Anhang II, Tabelle 2A), kann dies Schulpflichtausschlüsse von mehr als drei Monaten zur Folge haben (Funck und Karakaşoğlu 2022, S. 178). Die Wohnverpflichtungen in der EAE konnten zwischen 2017 und 2019 für diejenigen Kinder und Jugendliche aus sog. »sicheren Herkunftsstaaten« oder Kinder und Jugendliche, deren Asylantrag als »unzulässig« gilt oder als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurde mehr als 24 Monate oder unbegrenzt bestehen. Im August 2019 wurde zwar der Zeitraum der Wohnverpflichtung in der EAE für *alle* asylsuchenden Familien mit Kindern auf sechs Monate festgelegt (s. Anhang II, Tabelle 2A), jedoch besteht damit weiterhin ggf. ein Schul(-pflicht)-ausschluss von mehr als drei Monaten.

3.5 Rechtszone IV: nicht dokumentierte Migration und papierloser Aufenthalt

Die vierte Rechtszone wird zum Teil beschrieben als »völlige Exklusion« (Buckel 2013, S. 60) aus der nationalstaatlichen Rechtsform von Nicht-Staatsangehörigen, deren Aufenthalt staatlicherseits nicht oder nicht mehr registriert ist, was nicht ganz zutrifft, denn Personen »ohne Papiere«⁴⁹ sind nicht völlig rechtlos (s. hierzu Funck und Vogel 2016). Auch für sie gelten Menschenrechte, die in unterschiedlicher Form in Rechtsregelungen auf unterschiedlichen Ebenen Eingang gefunden haben.

Ein nicht dokumentierter bzw. »papierloser« Aufenthalt kann die Folge einer staatlicherseits nicht autorisierten Einreise mangels zur Verfügung stehender Möglichkeiten oder eines diesbezüglichen Wissens um autorisierte Migrationswege sein. Jedoch kann eine Einreise auch zunächst von Deutschland autorisiert erfolgt sein (z.B. als Tourist oder zum Zweck eines Studiums) und ein Aufenthalt zumindest temporär berechtigt, gestattet oder geduldet worden sein und später eine Ausreisepflicht eintreten, auf die ein Bleiben ohne Kenntnis der Behörden über den Aufenthaltsort erfolgt.⁵⁰ Präzise Informationen zum Umfang und zur Zusammensetzung von Menschen, die sich »ohne Papiere« in Deutschland befinden, gibt es nach Vogel und Cyrus (2018) nicht. Für das Jahr 2014 schätzte Vogel eine Anzahl von 180.000 bis maximal 520.000 »ohne Papiere« in Deutschland lebender Personen, ein Drittel davon weiblich und mehrere tausend bis zehntausend minderjährig (Funck et al. 2015, S. 8). Kinder geraten z.B. in die Situation der Papierlosigkeit, wenn sie mit ihren Eltern einreisen und sich weiterhin behördlich nicht registriert in Deutschland aufhalten, ihre Familien nach einem abgelehnten Asylantrag »untertauchen« oder wenn sie von Eltern ohne Kenntnis des Staates nachgeholt werden – z.B. weil Betreuungsarrangements im Herkunftsland zusammenbrechen. »Eine solche aufenthaltsrechtliche Situation ist für Eltern und Kinder belastend, weil das Leben [...] durch die Angst vor Aufdeckung und Abschiebung bestimmt wird« (ebd.). Ein papierloser Aufenthalt kann temporär sein und etwa durch eine Ausreise – ggf. Abschiebung –, durch die Beantragung einer Duldung oder eine Asylantragsstellung beendet werden. Die Papierlosigkeit endet auch, wenn sich eine reguläre Aufenthaltsperspektive ergibt, z.B. durch eine Härtefallentscheidung (s. Kap. I.3.4), Heirat oder Kind mit einer/einem deutschen Staatsangehörigen. Es sind jedoch auch Fälle dokumentiert, in denen Menschen über Jahrzehnte undokumentiert in Deutschland gelebt haben (Funck und Vogel 2016).

49 Die Nichtregierungsorganisation PICUM – Platform for international cooperation on undocumented migrants – plädiert für die Verwendung der Begriffe »ohne Papiere«, »undokumentiert«, »irregulär« oder »ohne Aufenthaltsstatus« zur Bezeichnung von nichtdeutschen Staatsangehörigen in einem behördlich nicht (mehr) registrierten Aufenthaltsverhältnis (PICUM 2017). Der Begriff »illegal«, der Rechtlosigkeit und Kriminalität nahelegt, wird aufgrund seiner Ungenauigkeit und schädigenden Wirkung abgelehnt.

50 Serhat Karakayali (2008) rekonstruiert aus historisch-genealogischer Perspektive die Faktoren und Bedingungen, durch die Formen von Migration in der Bundesrepublik Deutschland illegalisiert wurden. Abgrenzungen zwischen staatlich autorisierten, (noch) tolerierten oder irregulären Aufenthaltssituationen unterliegen politischen Schwankungen (Funck und Vogel 2016), erscheinen vom ökonomischen Kontext abhängig und sind mit Bedeutungsverschiebungen und zahlreichen widersprüchlichen Interessen, Regularien und Praktiken verbunden (s. Karakayali 2008).

Zudem sei darauf verwiesen, dass es auch in den anderen Rechtszonen Irregularitäten im Aufenthalt geben kann, etwa wenn EU-Staatsangehörige nicht die Kriterien der Freizügigkeitsberechtigung erfüllen oder keine Wohnung finden und damit nicht melderechtlich in Erscheinung treten können. Ebenso ergeben sich aufenthaltsrechtliche Grauzonen, wenn Personen, die einen Aufenthaltstitel in anderen EU-Staaten besitzen (EU-Daueraufenthalt, eine Schutzberechtigung), sich über ihr Recht der innereuropäischen Reisefreiheit hinaus *dauerhaft* in Deutschland niederlassen (wollen), die diesbezüglichen Voraussetzungen jedoch nicht erfüllen (s. IQ Netzwerk 2018).

Prinzipiell haben Kinder und Jugendliche ›ohne Papiere‹ gemäß der menschen- und insb. kinderrechtlichen Abkommen einen individuellen Rechtsanspruch auf Bildung. Die landesrechtlichen Regelungen für eine Schulpflicht oder alternativ ein explizites Schulbesuchsrecht für zumeist als ›ausreisepflichtig‹ Bezeichnete sind sehr uneinheitlich. Nur in den fünf Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein werden Kinder und Jugendliche ›ohne Papiere‹ von der Schulpflicht erfasst. In den fünf Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen wird in Verfügungen und untergesetzlichen Regelungen zumindest ein Schulbesuchsrecht zugestanden. Bei den restlichen sechs Bundesländern sind die rechtlichen Möglichkeiten für einen Schulbesuch nur aus dem im Landesrecht verankerten ›Jedermannsrecht‹ auf Bildung₂ bzw. den menschenrechtlichen Abkommen ableitbar (Manteuffel 2018, S. 21–22; Funck et al. 2015, S. 10).⁵¹ Eine Änderung von § 87 AufenthG im November 2011, durch die Schulen, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen bei aufenthaltsrechtlichen Verstößen explizit von der behördlichen Übermittlungspflicht *befreit* wurden, sollte ein als bedeutsam erachtetes Hindernis für die Inanspruchnahme des Bildungsrechts beseitigen (Funck et al. 2015, S. 10) und insofern Rechte für die Gruppe der ›Papierlosen‹ formal erweitern.

Nach diesem Einblick in formalrechtliche Bedingungen – unterschiedliche Statuspositionen, Rechtsabstufungen und ungleiche Schulpflichtregelungen – soll nun auf empirische Erkenntnisse Bezug genommen werden, die sich thematisch auf den Schulzugang und die Schulplatzierung beziehen und sich damit als Hinweise auf die *faktische* Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Bildung begreifen lassen.

4. Empirische Erkenntnisse zum Schulzugang und zur -platzierung im Kontext von Migrationsbewegungen in den 2010er Jahren⁵²

Ausgelöst durch den ›PISA-Schock‹ im Jahr 2000 rückte eine neue Figur in den erziehungswissenschaftlichen und bildungspolitischen Problemfokus: Kinder und Jugend-

51 Juristisch gilt es als umstritten, ob Kindern ›ohne Papiere‹ aufgrund der besonders prekären aufenthaltsrechtlichen Lage eine Schulpflicht oder besser ein Schulbesuchsrecht zugestanden werden sollte. Dern et al. (2012) plädieren in einem Rechtsgutachten dafür, zum Schutz vor Diskriminierung beim Schulzugang zumindest einen Rechtsanspruch auf Schulbesuch für Minderjährige ›ohne Papiere‹ explizit in den Schulgesetzen der Länder zu verankern (ebd., S. 60).

52 Berücksichtigt wurden Veröffentlichungen bis einschließlich 2022 (Einreichung der Dissertationsschrift im April 2023).