

Recht der Jugend und des Bildungswesens

Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung

**Herausgegeben von Prof. Dr. Ingo Richter, Prof. Dr. Hans-Peter Füssel,
Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht,
Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Prof. Dr. Friederike Wapler**

unter Mitwirkung von Prof. Dr. Hermann Avenarius, Prof. Dr. Walter Berka,
Dr. Christoph Ehmann, Dr. Christine Fuchsloch, Werner van den Hövel,
Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Prof. Dr. Eckhard Klieme, Prof. Dr. Thomas Mann,
Prof. Dr. Johannes Münder, Prof. Dr. Lutz R. Reuter, Prof. Dr. Gerhard Robbers,
Prof. Dr. Kirsten Scheiwe

64. JAHRGANG RdJB HEFT 3/2016

AN DIE LESER

Mit dem Erscheinen von Heft 3/2016 tritt ein weiteres Mitglied in den Herausgeberkreis der RdJB. Wir begrüßen herzlich *Prof. Dr. Friederike Wapler*, Professorin für Rechtsphilosophie und Öffentliches Recht an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Nach dem rechtswissenschaftlichen Studium an der Georg-August-Universität Göttingen und der Universität Granada/Spanien legte sie 1997 das Erste Juristische Staatsexamen ab. Es folgte das Assessorexamen im Jahr 2001. Nach einer zweijährigen Tätigkeit als Geschäftsführerin der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen entschied sich *Friederike Wapler* für die akademische Laufbahn, die sie wieder zurück an ihre Alma Mater in Göttingen führte. Es folgten im Jahr 2007 die Promotion mit einer rechtsphilosophischen Arbeit und im Jahr 2013 die Habilitation mit einer Arbeit zum Thema „Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im öffentlichen Recht“ ebendort. Ihre Forschungsschwerpunkte, aber auch ihre praktische berufliche Erfahrung weisen *Friederike Wapler* als geradezu ideale Verstärkung des bestehenden Herausgeberteams aus. Wir sind sehr froh, dass wir sie für die RdJB gewinnen konnten und freuen uns auf die Zusammenarbeit.

Der große Zuzug insbesondere junger Flüchtlinge in den letzten Jahren und vor allem in den Jahren 2015/2016 stellt das Bildungssystem vor enorme, möglicherweise singuläre Herausforderungen. Dass die Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt mit der Integration in die bestehenden Bildungssysteme beginnt und dass Integration durch Bildung das integrationspolitische Leitmotiv sein sollte, ist nahezu unbestritten. Verkompliziert wird die Erfüllung dieser Aufgabe durch öffentliche und private Bildungsträger allerdings dadurch, dass oftmals lange Zeit

nicht klar ist, ob ein Flüchtling langfristig oder gar dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Das hat nicht nur mit der – häufig beklagten – Länge der Asyl- und Folgeverfahren zu tun, sondern auch damit, dass im Grunde erst mit Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, also eines unbefristeten Aufenthaltsstitels, mit einem dauerhaften Aufenthalt gerechnet werden kann, der auch unabhängig von zwischenzeitlichen Wegfall der Fluchtgründe (Verfolgung, Kriegsgefahren) Bestand hat.

Hier hat der Gesetzgeber mit dem Integrationsgesetz die ‚Entscheidung‘ über den dauerhaften Verbleib sogar noch weiter nach hinten verschoben, indem nunmehr bei anerkannten Flüchtlingen i. S. d. Genfer Flüchtlingskonvention (und das betrifft in Deutschland die allermeisten syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge) in der Regel frühestens nach fünf Jahren und dann auch nur bei Vorliegen bestimmter integrationsbezogener Voraussetzungen (z. B. Deutschkenntnisse der Stufe A2, überwiegende Lebensunterhaltssicherung) die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erfolgt und nicht, wie bisher, automatisch nach drei Jahren. Gleichzeitig operiert der Gesetzgeber bei der Zurverfügungstellung bestimmter Bildungs- und Kursangebote zunehmend mit dem Begriff der ‚guten Bleibeperspektive‘, die sich bis dato schematisch an der Anerkennungsquote orientiert hatte. Deutlich tritt hier eine Spannungslage auf zwischen dem öffentlichen Interesse, verstärkte Bildungsintegration auf die Personengruppen zu konzentrieren, die nach menschlichem Ermessen bleiben werden, und den individuellen Bildungsinteressen, die teilweise rechtlich geschützt sind (Recht auf Bildung) und unabhängig von jeder Bleibeperspektive bestehen.

Die Herausforderungen durchziehen alle Bildungsbereiche. Besondere Relevanz in Hinblick auf junge Flüchtlinge wird der berufsbezogenen Bildung zugesprochen. Hier haben schulische Bildungsträger, kommunale Schulträger und betriebliche Ausbilder bereits Erfahrungen sammeln können, von denen zu berichten ein Anliegen des Fachgesprächs „Bildungswege für junge Flüchtlinge in Deutschland“ war, welches – veranstaltet vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht (*Prof. Dr. Christine Langenfeld*) an der Georg-August-Universität Göttingen und dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) – mit Förderung von der Robert Bosch Stiftung in der Berliner Repräsentanz der Robert Bosch Stiftung am 19. Mai 2016 stattfand. Im Rahmen von Berichten aus der Praxis konnten zum einen Erkenntnisse über Erfahrungen, Problemlagen und Desiderate aus kommunaler, bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Sicht sowie aus Perspektive von Berufsverbänden zusammengetragen und diskutiert werden. Zugleich legten drei rechtswissenschaftliche Referate den Rechtsrahmen dar, nämlich in aufenthalts- und asylrechtlicher, in bildungsrechtlicher und in sozialrechtlicher Hinsicht. Ergänzt wurden die Beiträge durch Referate zur Sicht der Kultuspolitik und zu den Zahlen und Fakten des Flüchtlingszuzugs aus empirischem Blickwinkel. Eingerahmt wurde das Fachgespräch durch problemorientierte Einführungen und Zusammenfassungen der Veranstalter (*Prof. Dr. Langenfeld* und für das DIPF *Prof. Dr. Hans-Peter Füssel*) und dem Förderer (*Dr. Dagmar Wolf*, Themenbereichsleiterin Bildung bei der Robert Bosch Stiftung). Dieses Heft stellt die Beiträge der Tagung im Einzelnen dar.

Aus Sicht der Kultusministerkonferenz schildert deren Generalsekretär *Udo Michallik* die schulpolitischen Herausforderungen insbesondere in Hinblick auf das Erlernen der deutschen Sprache und die entsprechende Begleitung durch eine ausreichende Zahl qualifizierter Lehrkräfte. Dabei zeigt er auf, wie diese spezifischen Aufgaben im Zusammenhang mit den allgemeinen bildungspolitischen Anstrengungen der vergangenen Jahre, insbesondere der Zeit nach PISA gesehen und bewertet werden müssen. Als eine Schwerpunkttaufgabe erscheint auch hier die berufliche und berufsvorbereitende Bildung vor dem Hintergrund äußerst unterschiedlicher Vorbildungsstände zu ziehender junger Menschen.

Die Formulierung bildungspolitischer Aufgabenstellungen steht und fällt freilich mit der genauen Kenntnis der empirischen Grundlage und dies nicht nur in Hinblick auf die schiere Zahl

von Flüchtlingen im jeweils bildungsrelevanten Alter, sondern auch die mitgebrachten Fähigkeiten und Kenntnisse, seien sie förmlich in Bildungsinstitutionen des Heimatlandes oder einfach praktisch im Alltag erworben. Dabei spielt auch eine Rolle, aus welchen Herkunftsstaaten Flüchtlinge in großem Maße kommen. Und auch das Zuzugsgeschehen außerhalb von Fluchtmigration ist mit in den Blick zu nehmen, hier ist insbesondere in den letzten Jahren ein signifikanter Zugang von jungen Menschen aus Südeuropa zu verzeichnen. Schließlich ist auch Faktenwissen über das Abwanderungsgeschehen hilfreich, um die migrationsbezogenen Herausforderungen für das Bildungssystem zu qualifizieren und zu quantifizieren. Einen fundierten Überblick über all diese Bereiche liefert *Dr. Manuel Siegert* vom Bundesamt für Migration und Integration von Flüchtlingen in seinem Beitrag zu den Zahlen und Hintergründen zu der Zuwanderung Schutzsuchender und ihrer Integration in das Bildungssystem.

Drei Beiträge zum rechtlichen Rahmen zeigen die normativen Hintergründe auf, welche im Spannungsfeld zwischen völkerrechtlichen Individualverbürgungen, europarechtlichen Bestimmungen und den staatlichen regulativen Vorgaben im föderalen Kompetenzgeflecht der Bundesrepublik Deutschland angesiedelt sind. Die rechtswissenschaftlichen Beiträge, die in diesem Heft vorgelegt werden, bauen in gewisser Hinsicht aufeinander auf, da sie aus unterschiedlichen Perspektiven die rechtlich maßgeblichen Fragen zu beantworten suchen, die sich nach Ankunft eines jungen Flüchtlings stellen: Welcher aufenthaltsrechtliche Status ergibt sich für einen Schutzsuchenden im Asylverfahren und je nach Ausgangs desselbigen? Welche bildungsrechtlichen Konsequenzen folgen sodann aus der jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Situation? Und inwieweit geraten diesbezügliche sozialrechtliche Gewährleistungsansprüche zur Entstehung?

Prof. Dr. Daniel Thym gibt einen fundierten Überblick über die aufenthaltsrechtlichen Implikationen von Asylantragstellung, der Anerkennungsentscheidung und etwaigen Folgeentscheidungen. Dabei wird deutlich, dass der aufenthaltsrechtliche Regulierungsansatz in seinen Prämissen und Steuerungsabsichten nicht immer und vollständig mit dem, was nach landläufiger Meinung integrationspolitisch ‚sinnvoll‘ erscheint, übereinstimmt. Dabei werden auch aktuelle Reformvorschläge zum sog. Dublin-Verfahren mitsamt ihren integrationspolitischen Konsequenzen in die Betrachtung einbezogen. Einen Schwerpunkt der Analyse bildet die Phase nach der materiellen Asylentscheidung. Stellt sich bei positiver Entscheidung in erster Linie die Frage nach der Aufenthaltsverfestigung, die irgendwann auch unabhängig vom ursprünglichen Fluchtgrund zum weitergehenden und auch dauerhaften Aufenthalt berechtigt, stehen bei ablehnenden Entscheidungen die Problemfelder im Fokus, die sich aus faktischen und rechtlichen Abschiebungshindernissen ergeben. Dabei sind zahlreiche Legalisierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, die den Weg aus der bloßen Duldung in den rechtmäßigen Aufenthalt weisen und die zunehmend integrationspolitisch (z. B. Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreicher Berufsausbildung) geprägt sind.

Die bildungsrechtlichen Folgen der jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Situation nimmt *Dr. Roman Lehner* in den Blick. Während im Primarbereich das Problem der Schulpflichterstreckung etwa auf Kinder und Jugendliche bereits im Asylverfahren im Zentrum steht, spielen im weiterführenden Bildungsbereich häufig Fragen der Qualifikationsanerkennung eine Rolle. Der regulative Rahmen wird dabei auch durch das Bestehen individueller Bildungsansprüche geprägt, die im Äußersten dazu führen, die aufenthaltsrechtliche Situation unberücksichtigt zu lassen. Andererseits erfordert die vor allem sprachliche Vorbereitung auf allgemeinbildenden Unterricht eine spezifische Form der Beschulung, die einerseits nicht segregierend wirken darf und andererseits gerade durch eine zeitweilige Beschulung außerhalb des regulären Curriculums langfristiger Segregation infolge von Bildungsmisserfolgen entgegenwirken will. Schließlich ist auch im Bildungsrecht ein Fokus auf die berufsbezogene bzw. berufsvorbereitende Beschulung zu legen.

Die Rolle des Sozialrechts in der Bildungsförderung zugunsten Schutzsuchender beleuchtet *Prof. Dr. Friederike Wapler*. Auch diesbezüglich wird zunächst der völker- und verfassungsrechtliche Rahmen beschrieben. Relevante Handlungsfelder werden im Bereich der Kindertagesbetreuung, der Förderung des Schulbesuchs und der Berufsausbildungsförderung identifiziert. Der das Sozialrecht prägende Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts korreliert dabei nur teilweise mit der Kategorie der ‚guten Bleibeperspektive‘, die sozialrechtliche Begriffsbildung geht hierbei einen eigenen Weg und zum Teil auch darüber hinaus. Im Bereich der Ausbildungsförderung bewirkt das Integrationsgesetz einige signifikante Veränderungen, wobei einerseits eine Öffnung bestimmter Förderungsinstrumente (z. B. berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, assistierte Ausbildung) für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive, andererseits eine rigide Ausschließung von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu beobachten ist.

Daniela Schneckenburger, Dezernentin der Stadt Dortmund für Schule, Jugend und Familie, schildert die Lage, wie sie sich aus Sicht einer großstädtischen Kommune stellt, welche als Trägerin allgemeinbildender und berufsbildender Schulen sowie von Kinderbetreuungseinrichtungen unmittelbar von den genannten Herausforderungen betroffen ist. Dabei geht es nicht nur um Infrastrukturversorgung im technischen Sinne, sondern auch um den sensiblen Umgang mit (nicht selten unbegleitet geflüchteten) Kindern und Jugendlichen, die oftmals traumatisierende Erfahrungen zu verarbeiten haben. „Auffangklassen“ sollen die Vorbereitung auf und den Übergang in das Regelbeschulungssystem ermöglichen; 171 Auffangklassen mit 3.071 Schülerinnen und Schülern sind in Dortmund zuletzt eingerichtet gewesen.

Aus der Perspektive der Bundesagentur für Arbeit schildert *Dr. Rudolf Bünte (LL.M.)*, Leiter der Koordinierungsstelle Migration in der Bundesagentur für Arbeit, Eindrücke und Erfahrungen in Hinblick auf die einschlägigen berufs- und ausbildungsbezogenen Unterstützungsleistungen und Aktivierungsmaßnahmen. Als Leitmotiv dient hier der Grundsatz der „Early Intervention“ zugunsten von Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit. Zielgerichtete Programme sollen helfen, die Ausbildungsreife herzustellen. Eine ganz praktische Aufgabe besteht darin, das spezifisch betriebsbezogene deutsche Ausbildungssystem auch gegenüber Personen aus solchen Herkunftsstaaten zu vermitteln, in den eher akademisierte Berufsausbildungssysteme bekannt sind.

Aus der Perspektive der beruflichen Bildung und aus Arbeitgebersicht gibt schließlich *Karl-Sebastian Schulte*, Geschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, einen Überblick über Erfahrungen, Erwartungen und konkrete Maßnahmen des Handwerks. Dabei gibt er auch einen Einblick in den Wahrnehmungswandel der Unternehmerschaft unter dem (auch selbstkritischen) Motto: „Die deutsche Wirtschaft hat nach Fachkräften gerufen – und es kamen Flüchtlinge.“ Überwog zu Beginn der sog. Flüchtlingskrise eine enorme Euphorie angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels im Land, wich diese zunächst einer gewissen Ernüchterung in Hinblick auf die beobachtete Qualifikationsstruktur, um schließlich in eine Phase des Realismus überzugehen. Das Handwerk setzt dabei auf pragmatische Lösungen. Willkommenslotsen der Handwerkskammern etwa helfen bei der Vermittlung von Ausbildungsplätzen, das überinstitutionelle Programm „Wege in die Ausbildung“ soll 10.000 Flüchtlingen eben diesen Weg ebnen. Als konkrete Desiderate werden die „Erfassung und Validierung nonformaler bzw. informell erworbener Kompetenzen“, die Schaffung qualifizierender Arbeitsgelegenheiten und der massive Ausbau von Sprachkursen genannt. Es folgt der Abschlussbeitrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Heinz Ladeur*, der die Thematik des Burkaverbots in der Schule aufgreift.