

Kinder ohne gültige Papiere an Hamburger Schulen.

Forschungsprojekt im Rahmen des Seminars:
Refugees Welcome – aber wie?

Verfasst und durchgeführt von: Lisa Schneider

Einleitung

Die am 20. November 1989 verabschiedete UN-Kinderrechtskonvention wurde von allen UN-Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme der USA, unterzeichnet (vgl. unicef 2017). Sie hält unter anderem in § 28 das Recht von Kindern auf Bildung und einen damit verbundenen Schulbesuch fest. Alle Länder, die die Konvention unterschrieben haben, sind somit verpflichtet, jedem Kind unabhängig von seiner Herkunft und seinem aufenthaltsrechtlichen Status, den Zugang zu Bildung zu ermöglichen. Deutschland unterzeichnete zunächst nur unter Vorbehalt. Die Vorbehaltserklärung beinhaltete eine Einschränkung der Rechte für zugewanderte bzw. geflüchtete Kinder. Das Ausländerrecht wurde als vorrangig eingestuft. 2010 nahm die Bundesregierung die Vorbehaltserklärung zurück. Seitdem besitzt der § 28 für alle Kinder, die in Deutschland leben, volle Gültigkeit.

Ob und wie einfach sich der Zugang zu schulischer Bildung für Kinder ohne gültige Papiere in der Praxis gestaltet, kann auf Grund der Bildungshoheit der Länder von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sein. In diesem Text wird der Frage nachgegangen, welche Rahmenbedingungen und Praxen im Stadtstaat Hamburg vorgefunden werden. In der Arbeit werden die Bezeichnungen *Menschen ohne gültige Papiere* und *irreguläre Migrant_innen* synonym verwendet. Gemeint sind Menschen, die von Abschiebung bedroht sind, sobald die Ausländerbehörde über ihre Anwesenheit in Deutschland informiert ist.

Zunächst werden die Rahmenbedingungen in Hamburg dargestellt, dann wird auf bisherige Untersuchungen eingegangen. Im Anschluss werden die Ergebnisse einer telefonischen Umfrage an sechs Hamburger Grundschulen zum Thema dargestellt. Es folgt ein Fazit.

Rahmenbedingungen in Hamburg

Nach den Schätzungen der vom Diakonischen Werk Hamburg in Auftrag gegebenen Studie „Leben ohne Papiere“ lebten 2003 zwischen 19 000 bis 65 000 irreguläre Migrant_innen in Hamburg. Der Anteil der Kinder unter 16 Jahren wurde auf 240 bis 2400 geschätzt (vgl. Vogel et al 2009: 109). Weiter vermuten die Autoren der Studie auf Grund des nachgewiesenen Zusammenhangs von regulärer und irregulärer Migration, dass sich 2003 „(...) hauptsächlich

Menschen ohne Papiere aus den ehemaligen Anwerbestaaten Türkei sowie den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, insbesondere Serbien, aus Russland und der Ukraine, aus Afghanistan und Iran, in Afrika vor allem aus Ghana und Togo, in Asien aus den Philippinen, Indien und China“ (Vogel et al 2009: 41) in Hamburg aufhielten. Das Verhältnis von regulären zu irregulären Migrant_innen ist laut der Studie sehr wahrscheinlich bei den einzelnen Staatsangehörigkeiten recht verschieden. Etwa wird bei Ländern mit guten Möglichkeiten zu einem regulären Aufenthalt, wie etwa der Türkei, von einer geringeren Zahl von irregulären Migrant_innen ausgegangen als etwa für Ghana.

Was die Situation bezogen auf den Schulbesuch von Kindern ohne gültige Papiere anbelangt, verschlechterte sie sich zunächst mit dem Regierungswechsel 2001. Der damalige Schulsenator Rudolf Lange (FDP) forderte alle Schulen auf, nach § 87 des Aufenthaltsgesetzes ihrer Übermittlungspflicht nachzukommen. Inzwischen ist dies zum einen durch die Hamburger Schulsenatorin Christa Goetsch 2009 für Hamburg zurückgenommen (Goetsch 2009), und zum anderen deutschlandweit 2011 durch die Novellierung des § 87 Aufenthaltsbestimmungsgesetz obsolet geworden. Durch die Änderung des Paragraphen wurden Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen explizit von der Übermittlungspflicht ausgeschlossen. Seither sind sie bundesweit nicht mehr verpflichtet, Kenntnisse über den Aufenthaltsstatus von Kindern und deren Familien an die Ausländerbehörde weiterzugeben.

Problematisch für Kinder und deren Familie, die sich irregulär in Hamburg aufhalten, war auch die Einführung des Zentralen Schülerregisters (ZSR) 2006. Nach dem sogenannten „Fall Jessica“¹ wurde es als Warnsystem bei Kindeswohlgefährdung eingeführt. Alle Kinder, die eine Schule besuchen, werden dort registriert. Die Daten werden mit dem Einwohnermeldeamt abgeglichen, um sicherzugehen, dass alle Hamburger Kinder angemeldet sind. Problematisch ist, dass auch die Polizei auf das Register zugreifen kann und die Ausländerbehörde wiederum Zugriff auf die der Polizei vorliegenden Daten hat. Schulleitungen, die Kinder ohne Papiere an ihrer Schule aufnahmen und nicht in das ZSR eintrugen, standen im Zwiespalt zwischen Pflichterfüllung und dem Grundsatz des Hamburger Schulgesetzes, dass jedes Kind ein Recht auf Bildung habe (vgl. Vogel et al 2009:

¹ Jessica starb an der massiven Verletzung der Fürsorgepflicht durch ihre Eltern mit sieben Jahren. Als sie nicht in der Schule angemeldet wurde und auch nicht zum Unterricht erschien, stattete ein Mitarbeiter der Schulbehörde der Familie drei Besuche ab, bei denen keiner öffnete. In Folge wurde lediglich ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Weitere Behörden wie das Jugendamt wurden nicht informiert (vgl. NDR 2010).

6). Unklarheit herrschte auch darüber, ob die Mittelzuweisung von den Schülerzahlen im ZSR abhängig sei, also bei nicht eingetragenen Schüler_innen zu einem Nachteil der Schule führe. Die Angst irregulär zugewanderter Familien vor einem Schulbesuch ist durch die Einführung des ZSR gestiegen.

Mehr Klarheit und Sicherheit verschaffte in diesem Zusammenhang ein Brief der Schulsenatorin Christa Goetsch an alle Schulleitungen. „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“ (Goetsch 2009: 2). Kinder müssen also nicht zwangsläufig in das Register aufgenommen werden. Drei weitere unklare Umstände werden in dem Brief geklärt: das ZSR wird nicht als Berechnungsgrundlage der Mittelzuweisung verwendet, dazu dienen die Herbststatistiken; Ein Schulbesuch ist abhängig vom ständigen Wohnsitz in Hamburg, nicht aber von dem Vorzeigen einer Meldebescheinigung. Es muss lediglich der Eindruck gewonnen werden, dass das Kind im Hamburger Einzugsbereich wohnt. Außerdem sind alle Schüler_innen, die ihrer Schulpflicht nachgehen, über die Schule versichert, egal ob sie im ZSR registriert sind oder nicht (Goetsch 2009).

Es wird ersichtlich, dass die formellen Rahmenbedingungen in Hamburg günstig für einen Schulbesuch von Kindern ohne Papiere stehen. Wie allerdings sieht das in der Praxis aus? Ist es für Schulen ein Leichtes diesem Anspruch gerecht zu werden? Und verfügen sie über genug Kenntnisse? Diesen Fragen nähern sich die nächsten beiden Kapitel an.

Bisherige Untersuchungen

Die letzte Studie, die die Situation von Kindern ohne gültige Papiere an Hamburger Schulen mit in den Blick nahm, wurde vom Diakonischen Werk Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und ver.di 2008 in Auftrag gegeben. Die 2009 vorgelegten Ergebnisse sind auf Grund der geschilderten Neuerungen in der bundesweiten Gesetzgebung und der verbrieften Aussagen der ehemaligen Schulsenatorin Hamburgs nicht mehr aussagekräftig genug.

Aus diesem Grund soll hier eine aktuellere, von der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) in Auftrag gegebene und 2015 veröffentlichte Studie vorgestellt werden. Allerdings handelt es sich um eine bundesweite Telefonstudie, die zwar Hamburg miteinschließt, die Ergebnisse jedoch lediglich für Gesamtdeutschland darlegt.

In der verdeckten Umfrage wurde zunächst der Regelfall in Bezug auf die Einschulung abgefragt, ohne dass schon deutlich wurde, dass es sich um ein Kind ohne gültige Aufenthaltspapiere handelt. Im weiteren Verlauf wurde dies mit in das Gespräch eingebracht (GEW 2015).

Bei der Abfrage der benötigten Dokumente für die Einschulung nannte mehr als die Hälfte der Schulmitarbeiter_innen (von insgesamt 100 Grundschulen) eine Meldebescheinigung. In 70 von 100 Schulen gehörte eine Geburtsurkunde und ein Ausweis zu den regelhaft abgefragten Dokumenten (vgl. GEW 2015: 43 f.)

Bei 79 Prozent der Anfragen, bei denen ein irregulärer Aufenthalt angedeutet wurde, wurde vom Schulpersonal kein gangbarer Weg zur Schulanmeldung aufgezeigt. Bei Anfragen, bei denen der irreguläre Aufenthalt der Familie offengelegt wurde, wurde bei 62 Prozent der Antworten kein gangbarer Weg zur Schulanmeldung angegeben oder angedeutet. Nicht selten ist das Schulpersonal unsicher und verweist an spezialisierte oder höherrangige Stellen in der Bildungsadministration. „Auch dort wird in der Hälfte der Fälle kein gangbarer Weg aufgezeigt, wie eine Schulanmeldung für ein papierloses Kind realisiert werden kann. In einigen Fällen wird sogar eine Datenweitergabe an die Polizei, Melde- oder Ausländerbehörde angekündigt“ (GEW 2015: 43).

Telefonrecherche an Hamburger Grundschulen

Für die Recherche habe ich in den Sekretariaten von sechs Hamburger Grundschulen angerufen. Die Anrufe gestaltete ich in Anlehnung an die GEW-Studie.

Zunächst habe ich gefragt, welche Dokumente grundsätzlich bei der Einschulung vorgelegt werden müssen. In einem zweiten Schritt gab ich an, die Betreuerin einer Familie zu sein, die sich irregulär in Hamburg aufhält und deren Kind im nächsten Jahr schulpflichtig wird.

Wie oben angeführt, sind die formellen Rahmenbedingungen in Hamburg günstig für einen Schulbesuch von Kindern ohne gültige Papiere. Ziel der Umfrage war es herauszufinden, ob sich dies in der Praxis der Schulen widerspiegelt.

Ergebnisse

Dokumente für die Einschulung: 4 von 6 Schulen nannten bei der Abfrage des Regelfalls eine Meldebescheinigung als Pflichtdokument. 5 von 6 nannten eine Geburtsurkunde und 6 einen Ausweis als Pflichtdokument.

Verweise an höhere Stellen: Nach der Offenlegung wurde in 5 Fällen an die Schulleitung verwiesen. In allen Schulen bestanden Unsicherheiten, was mit Verweisen auf die Rechtsabteilung einherging.

ZSR: In der Anfrage wurde nach der Möglichkeit, das betroffene Kind nicht in das Register aufzunehmen gefragt. 2 Schulen beantworteten das positiv. Die Daten würden in diesen Fällen nur intern gespeichert und mit einer Auskunftssperre verhängt werden. Die restlichen 4 Schulleitungen reagierten verhalten. Alle verwiesen in diesem Zusammenhang auf die Rechtsabteilung. 2 Schulleitungen erwähnten den Brief von Christa Goetsch und die Möglichkeit Kinder nicht im ZSR zu registrieren, waren sich aber bei der Umsetzung sehr unsicher.

Aufzeigen eines gangbaren Weges: Lediglich eine Schulsekretärin konnte ad hoc einen gangbaren Weg aufzeigen. Beim Thema fehlende Dokumente sagte sie: „Kein Problem, dann kommen Sie mit der Familie hierher. Das geht auch so, da finden wir eine Lösung“. Zum Thema ZSR: „Die Daten werden dann nur intern verwendet. In bestimmten Fällen wie häuslicher Gewalt müssten wir sie dann aber weitergeben“. Die anderen Schulen signalisierten die Bereitschaft unter Einbezug der Rechtsabteilung an einer individuellen Lösung für das Kind zu arbeiten.

Fazit

Im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage, welche Rahmenbedingungen und Praxen bezüglich des Schulbesuches von Kindern ohne gültige Papiere im Stadtstaat Hamburg vorgefunden werden, kann Folgendes festgestellt werden:

Sowohl auf Bundesebene als auch in Hamburg wurden in den letzten Jahren die (gesetzlichen) Rahmenbedingungen zu Gunsten eines verbesserten Bildungszugangs von irregulär zugewanderten Kindern verschoben.

Wie gezeigt werden konnte, schlägt sich dies jedoch nur ungenügend in der Praxis der Hamburger Schulen nieder. Bei der Telefonrecherche wurde deutlich, dass die Schulen zwar prinzipiell Hilfsbereitschaft und Offenheit für individuelle Lösungen zeigen, jedoch ihre Grundstrukturen nicht im Hinblick auf § 28 der UN-Kinderrechtskonvention und den Hamburger Vorgaben überdacht und modifiziert haben. Hürden, die den Zugang zu Bildung erschweren, bleiben trotz günstiger Rahmenbedingungen weiterbestehen.

Beispielsweise wird die Anmeldebestätigung in den meisten Fällen als wichtiges Dokument zur Einschulung genannt. Eltern ohne gültige Papiere die sich bei den Schulen informieren, können dadurch abgeschreckt werden und von einem Schulbesuch ihres Kindes absehen.

Die legale Möglichkeit, Kinder nur intern (nicht im ZSR) zu registrieren, ist nur teilweise bekannt und wird auch trotz Kenntnis des Schreibens der Schulsenatorin nicht ohne weiteres genutzt.

Zudem lösten die Anfragen zur Beschulung von Kindern ohne gültige Papiere bei einem Großteil der Schulen Unsicherheit aus, was bei einer grundlegenden Anpassung an die Rahmenbedingen nicht der Fall sein dürfte.

Literaturverzeichnis

Funck, Barbara J.; Karakaşoğlu-Aydın, Yasemin; Vogel, Dita (2015): *"Es darf nicht an Papieren scheitern". Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.gew-berlin.de/public/media/Nicht_an_Papieren_scheitern_2015_A4_web.pdf, zuletzt geprüft am 06.10.2017.

Goetsch, Christa (2009): *An alle Schulleitungen der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen*. Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg. Online verfügbar unter http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/Goetsch-Brief_ZSR_170609.pdf, zuletzt geprüft am 06.10.2017.

NDR (2010): *Der Fall Jessica und die Folgen*. Online verfügbar unter <http://www.ndr.de/kultur/geschichte/chronologie/Der-Fall-Jessica-und-die-Folgen,falljessica102.html>, zuletzt geprüft am 06.10.2017.

unicef (2017): Was ist die UN-Kinderrechtskonvention? Online verfügbar unter <https://www.unicef.de/informieren/materialien/was-ist-die-un-kinderrechtskonvention-/17708>, zuletzt geprüft am 06.10.2017.

Vogel, Dita; Aßner, Manuel; Mitrović, Emilja; Kühne, Anna (2009): *Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg*. Hg. v. Diakonisches Werk Hamburg. Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/.content/downloads/Fachbereiche/ME/Leben-ohne-Papiere.pdf>, zuletzt geprüft am 06.10.2017.