

Vorabauszug (Entwurf)

Tagesordnungspunkt 2:

a) **Unterrichtung durch die Landesregierung über die „Beschulung von Kindern und Jugendlichen während des Aufenthaltes in Landesaufnahmeeinrichtungen“**

Antrag des Kommissionsmitgliedes Frau Loos auf Unterrichtung vom 31. Januar 2019

hier: Rechtliche Einschätzung durch den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst

Die **Kommission** nahm in ihrer 2. Sitzung am 26. Februar 2019 eine Unterrichtung durch die Landesregierung über die Beschulung von Kindern und Jugendlichen während des Aufenthaltes in Landesaufnahmeeinrichtungen entgegen.

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 2 GO LT in der Drs. 18/2481 hatte die Landesregierung bereits im Januar 2019 die in diesem Zusammenhang relevante Erlassregelung des MK erläutert:

„Das ‚Recht auf Schulbesuch‘ ist in Niedersachsen gewährleistet, es korrespondiert mit der speziell im Niedersächsischen Schulgesetz (§§ 63 ff. NSchG) geregelten Schulpflicht. Diese gilt für diejenigen, die in Niedersachsen den Wohnsitz, den gewöhnlichen Aufenthalt oder die Ausbildungs- oder Arbeitsstätte haben. Im Runderlass „Ergänzende Bestimmungen zum Rechtsverhältnis zur Schule und zur Schulpflicht; §§ 58 bis 59a, §§ 63 bis 67 und § 70 Niedersächsisches Schulgesetz“ (RdErl. d. MK v. 01.12.2016, SVBl. 2016, S. 705) ist in Nummer 3 ausdrücklich festgelegt, dass Schulpflicht unabhängig von einer Staatsangehörigkeit besteht. Ein gewöhnlicher Aufenthalt liegt nach Nummer 3.1.2 vor, wenn jemand - auch ohne sich in Niedersachsen ständig niederlassen zu wollen - mindestens fünf Tage hier wohnt. Die Schulpflicht beginnt in diesem Fall am ersten Tag des Aufenthalts. Bei Asylbewerbern beginnt der gewöhnliche Aufenthalt im schulrechtlichen Sinne erst nach dem Wegfall der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) zu wohnen.

Solange neu zugewanderte Kinder und Jugendliche in der Landesaufnahmebehörde

Niedersachsen (LAB NI) untergebracht sind, haben sie noch keinen dauerhaften Wohnsitz im schulrechtlichen Sinne und unterliegen in Niedersachsen folglich nicht der Schulpflicht.“

Rechtliche Einschätzung durch den GBD

Die **Kommission** hatte den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst am 26. Februar 2019 um Prüfung gebeten, ob Kinder in Landesaufnahmeeinrichtungen schulpflichtig sind und ob das derzeit dort praktizierte Unterrichtsmodell „Interkulturelle Lernwerkstatt 2.0“ mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

ParlR **Hederich** (GBD) führte dazu Folgendes aus:

Das Ministerium für Inneres und Sport und das Kultusministerium haben zu diesem Fragenkreis mündlich Auskunft erteilt sowie durch Übersendung von Unterlagen das Unterrichtsmodell „Interkulturelle Lernwerkstatt 2.0“ erläutert und die sich dabei stellenden Rechtsfragen beleuchtet. Außerdem liegen zu diesem Thema zwei Antworten der Landesregierung auf parlamentarische Anfragen vom September 2016 und vom Januar 2019 vor. Ferner erfolgten zwei Unterrichtungen dieser Kommission in den Jahren 2017 und 2019.

1. *Zum Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts (gA):*

Dieser Begriff wird in vielen Gesetzen verwendet, um eine Zuständigkeitsschwelle unterhalb des Wohnsitzes zu bezeichnen. Das trifft auch für § 63 Abs. 1 Satz 1 NSchG zu. Herangezogen zur Auslegung wird die sozialrechtliche Legaldefinition in § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I:

„Den gewöhnlichen Aufenthalt hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.“

Die Voraussetzungen hängen allerdings vom Einzelfall ab, weil die Definition nicht nur auf die äußeren „Umstände“ (objektiv), sondern auch auf das willensabhängige Element „vorübergehend“ (subjektiv) abstellt.

Vorabauszug (Entwurf)

Entscheidend ist also nicht so sehr die Dauer des Aufenthalts, sondern eine Prognose der voraussichtlichen Dauer. Diese Prognose hängt aber vom Einzelfall ab, sodass die Frage der Kommission nicht allgemein beantwortet werden kann. Die aus unseren Unterlagen erkennbare durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Kindern in den Aufnahmeeinrichtungen spricht allerdings dafür, dass auch dort die Voraussetzungen eines gewöhnlichen Aufenthalts (gA) in Niedersachsen in einigen Fällen vorliegen könnten, etwa wenn die Abschiebung ausgesetzt wird.

Die Rechtsprechung geht bei Asylbewerbern ohne Bleibeperspektive bezüglich der finanziellen Sozialleistungen (z. B. Kindergeld) regelmäßig davon aus, dass in der Erstaufnahmeeinrichtung auch bei längerer Verweildauer kein gA begründet wird, solange jederzeit mit dem Ende des Aufenthalts zu rechnen ist.

Bei Sozialleistungen für Kinder und in der Jugendhilfe liegt die Schwelle für die gA-Begründung aber niedriger. Deshalb spricht viel dafür, dass bei einer voraussichtlich längeren Verweildauer durch Kinder ein gA begründet werden kann und dass es dabei nicht allein auf die Unsicherheit der Bleibeperspektive der Eltern ankommt.

Im Schrifttum wird zum Teil eine Faustregel in Form eines Zeitraums befürwortet, ab dem der gA jedenfalls eintreten soll, zumeist 6 Monate, angelehnt an § 9 Satz 2 der Abgabenordnung.

2. *Zur Erlassregelung für Asylbewerber in Erstaufnahmeeinrichtungen sowie deren Kinder:*

Die überkommene Erlassregelung, die für Asylbewerber in Erstaufnahmeeinrichtungen wegen ihres unsicheren Aufenthaltsstatus den „gA“ verneint, könnte im Ausgangspunkt noch haltbar gewesen sein, solange der durchschnittliche Zeitraum in der Erstaufnahmeeinrichtung mit ca. einem Monat überschaubar blieb.

Einer Überschaubarkeit dieses Zeitraums steht seit Oktober 2015 aber § 47 Abs. 1a des Asylgesetzes entgegen, der nach Auskunft des MI für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsstaaten“ zu einer beträchtlichen Verlängerung der Aufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen geführt hat, weil er die Weiterverteilung von Flüchtlingen mit fehlender Bleibeperspektive auf die Kommunen ausschließt.

3. *Zur allgemeinen Schulpflicht:*

Allerdings gilt in Niedersachsen die allgemeine Schulpflicht nach Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung, die nur in atypischen Ausnahmefällen durch ein Gesetz eingeschränkt werden kann (Artikel 4 Abs. 4 NV). Eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die erwähnte Erlassregelung bildet zwar grundsätzlich § 63 Abs. 1 Satz 1 NSchG. Allerdings darf der Unterschied zwischen der Regelaufenthaltsdauer für einen gA von fünf Tagen und dem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung nicht zu groß sein, um rechtlich noch haltbar zu sein. Dauert der Aufenthalt in einer größeren Fallzahl mehr als drei Monate, dann dürfte für den Erlass eine gesetzliche Grundlage erforderlich sein, insbesondere nach Streichung des früheren § 63 Abs. 5 NSchG im Jahr 2015 („Privatunterricht darf nur ausnahmsweise gestattet werden“).

4. *Zur Vereinbarkeit des Unterrichtsmodells „Interkulturelle Lernwerkstatt 2.0“ mit höherrangigem Recht*

Fraglich ist, ob Artikel 14 der EU-Aufnahmerichtlinie im Schulbereich bisher ausreichend umgesetzt wurde, obwohl die Umsetzungsfrist seit Juli 2015 abgelaufen ist. Einige andere Länder (vor allem Bayern und Baden-Württemberg) haben aus diesem Grunde die Höchstgrenze der Verweildauer, ab der die Schulpflicht einsetzt, bei drei Monaten gezogen. In der Tat stellt sich daher die Frage, ob das NSchG nicht entsprechend angepasst werden müsste.

Die UN-Kinderkonvention (Artikel 28) geht in dieselbe Richtung, bleibt in ihrer Verbindlichkeit aber hinter der EU-Richtlinie zurück und vermittelt den Kindern keine unmittelbaren Rechtsansprüche.

In welcher Form das NSchG geändert werden müsste, hat der GBD nicht abschließend geprüft. Diese Frage muss in Abhängigkeit von den Verhältnissen vor Ort bewertet werden. Aus unserer Sicht ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dem gegenwärtig praktizierten Unterrichtsmodell - bei dem es sich nicht um klassischen Schulunterricht, aber doch um ein beträchtliches Bildungsangebot handelt - eine schulgesetzliche Grundlage zu verleihen, falls dies ausreichend begründet wird.

Im anderen Falle stößt man auf praktische Schwierigkeiten. Wenn die Weiterverteilung nicht erfolgt, müssen die in Rede stehenden Kinder

Vorabauszug (Entwurf)

und Jugendlichen einige wenige Schulen in geographischer Nähe zu den sechs Erstaufnahmeeinrichtungen besuchen. Dies würde für die Schulen im Hinblick auf die bereits bestehenden Herausforderungen durch Integration und Inklusion sicherlich eine zusätzliche hohe Belastung darstellen.

Aussprache

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Woraus leiten sich die von Ihnen genannten Fristen für den gA in der Erstaufnahmeeinrichtung im Zusammenhang mit der Schulpflicht ab?

Sie haben dargelegt, dass die „Interkulturelle Lernwerkstatt 2.0“ den Regelunterricht nicht ersetzt. Die Landesregierung hat sich doch sozusagen selbst zur Maßgabe gemacht, die Personen in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht zu verteilen. Somit ist absehbar, dass sie dort längere Zeit verweilen. Daher stellt sich die Landesregierung nach meiner Auffassung blind, indem sie sagt, bei der Erstaufnahmeeinrichtung handele es sich nicht um den gewöhnlichen Aufenthalt der Personen. Diese Argumentation fällt doch in sich zusammen, und das Kultusministerium könnte einen schnelleren Weg zur Einsicht finden. Ist das zutreffend?

Herr **Kelloglu**: Die Vermutung, dass der in Rede stehende Erlass nicht im Einklang mit geltendem Recht steht, hat sich heute leider bestätigt.

Frau Prof. **Dr. Graumann**: Ihre Anmerkung, dass die betroffenen Kinder auf verschiedene Schulen verteilt werden müssten, hat mir zu denken gegeben. Man muss sich in der Tat mit der Frage befassen, ob man den Kindern damit einen Gefallen tut. Sie kommen dann in fremde Klassen, und das vielleicht nur für kurze Zeit. Die Lehrer sind mit dieser Situation möglicherweise überfordert.

Sehr viel besser wäre es vielleicht, die „Interkulturelle Lernwerkstatt 2.0“ so auszubauen, dass sie einem Unterricht wirklich gleichkommt. Dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen diese Förderung bekommen sollen, ist unbestritten. Über eine Verteilung auf die Schulen nur für eine kurze Zeit sollte man jedoch nachdenken.

Frau **Loos**: In der vergangenen Sitzung haben wir lange darüber gesprochen, dass die in Rede stehende Lernwerkstatt in ihrer jetzigen Form die Schulbildung in keiner Weise ersetzt. Wir sind uns

wohl alle einig, wie wichtig Bildung - und vor allem eine ununterbrochene Bildung - in bestimmten Lebensjahren ist. Außerdem ist das derzeitige Angebot für die Schülerinnen und Schüler nicht verpflichtend. Auch der Aspekt der Verpflichtung für die Schülerinnen und Schüler gehört zur Schulpflicht; dies muss umgesetzt werden.

Herr **Yalcinkaya**: Hier wurde soeben gesagt, dass die Lehrkräfte überfordert seien. Das stimmt nicht. Sie sind nicht überfordert. Sie bemühen sich durchaus, aber sie bekommen nicht die notwendigen Ressourcen, um der Aufgabe gerecht zu werden. Auch die Inklusion an sich führt nicht zur Überforderung. Entsprechende Presseberichte sind nicht zutreffend. Die Rahmenbedingungen führen zu einer Überlastung. Dies muss richtiggestellt werden.

Interkulturelle Werkstätten und Sprachlernklassen sind nicht integrativ. Unser Ziel muss darin bestehen, die Menschen integrativ zu beschulen. Das bedeutet, sie dezentral zusammen mit deutschen Schülerinnen und Schülern zu unterrichten. Mein Appell besteht darin, dass diese Entwicklung schneller verlaufen muss. Die Übergangsphase sollte nicht 12 oder 14 Monate dauern.

Herr **Dr. Hadeed**: Ich bin etwas bestürzt. Ich habe die Ausführungen des GBD dahin gehend verstanden, dass ein Zweifel an der Rechtmäßigkeit des in Rede stehenden Erlasses besteht. Dies ist eigentlich skandalös, da ein Staat keinen Zweifel an der Rechtmäßigkeit seiner Handlungen hinterlassen sollte.

Ich beantrage, dass die Kommission den Landtag bittet, die Landesregierung aufzufordern, den Erlass zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen während des Aufenthaltes in Landesaufnahmeeinrichtungen zurückzunehmen und die Beschulung im Rahmen der Schulpflicht zu ermöglichen.

Frau Prof. **Dr. Graumann**: In Ergänzung dazu könnte man die Forderung formulieren, den Schulen, die die Kinder aufnehmen, zusätzliche personelle und sächliche Ressourcen zuzuteilen.

Abg. **Belit Onay** (GRÜNE): Ein derartiger Beschluss wäre ein deutliches Signal für die Diskussion im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen frühzeitig beschulen!“ (Drs. 18/3247), in dem vergleichbare Forde-

Vorabauszug (Entwurf)

rungen an die Landesregierung gerichtet werden. Insofern unterstütze ich dieses Vorgehen.

ParlR **Hederich** (GBD): Herr Onay, Sie fragten vorhin nach dem Ursprung der Höchstgrenze der Verweildauer von drei Monaten, ab der in Bayern und Baden-Württemberg die Schulpflicht einsetzt. In Artikel 14 Abs. 2 der EU-Aufnahmerichtlinie von 2013 heißt es im ersten Unterabsatz:

„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.“

Der von mir erwähnte Zeitraum von sechs Monaten entstammt, wie gesagt, der Abgabenordnung. Es scheint mir jedoch fraglich, ob die Abgabenordnung in diesem Zusammenhang einschlägig ist.

Ein wichtiger Grund für die Verlängerung des Aufenthaltes der Betroffenen in den Erstaufnahmeeinrichtungen liegt nach Einschätzung des GBD - dies wird auch durch die Informationen vonseiten des Ministeriums für Inneres und Sport und des Kultusministeriums gestützt - auf bundesrechtlicher Ebene. Nach § 47 Abs. 1a, der vor vier Jahren in das Asylgesetz aufgenommen wurde, sollen diejenigen Personen - insbesondere solche aus „sicheren Herkunftsländern“ -, deren Asylanträge als nahezu aussichtslos betrachtet werden, in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben. Eine entsprechende Diskussion wird zurzeit auf Bundesebene geführt - Stichwort: „Ankerzentren“.

Wie ich bereits dargelegt habe, mag für die in Rede stehende Erlassregelung im Ausgangspunkt durchaus etwas gesprochen haben, bevor die uns allen bekannte Veränderung der Situation eingetreten ist. Dies ist vielleicht in gewisser Weise für eine Bewertung relevant. Der GBD möchte sich allerdings hinsichtlich einer solchen Bewertung zurückhalten, da man dafür aus unserer Sicht die Verhältnisse in den Aufnahmeeinrichtungen - insbesondere die Gründe für die Verlängerung der Aufenthaltsdauer - genauer kennen müsste.

*

Im Weiteren diskutierte die **Kommission** über den Antrag von Herrn Dr. Hadeed, in der laufenden Sitzung einen Beschluss zu fassen, in dem die Aufhebung des in Rede stehenden Erlasses gefordert wird.

Da eine derartige Beschlussfassung in der laufenden Sitzung gemäß Tagesordnung nicht vorgesehen war und man sich in der konstituierenden Sitzung der Kommission im Sinne von § 2 Abs. 3 der besonderen GO der Kommission auf eine einwöchige Vorlaufzeit geeinigt hatte, wurde über den Verfahrensvorschlag von Herrn Dr. Hadeed abgestimmt. Die Kommissionsmitglieder stimmten diesem Vorschlag - bei zwei Gegenstimmen und einer Enthaltung - zu.

Da jedoch im Verlauf der weiteren Diskussion über den Wortlaut des Beschlusses - insbesondere vonseiten des Vorsitzenden - Bedenken hinsichtlich der Abweichung vom vereinbarten Verfahren geäußert wurden, verständigte sich die Kommission darauf, die Beschlussfassung auf die nächste Sitzung zu vertagen.
