

Studie

für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
(SVR)

Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule

Dr. Dita Vogel^{*}

Manuel Aßner^{**}

Februar 2010

^{*}Dr. Dita Vogel ist Leiterin des Themenfeldes „Irreguläre Migration“ am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). Sie arbeitet zur Situation von irregulären Migranten in Deutschland und Europa. Kontakt: vogel@hwwi.org

^{**}Dipl. Volkswirt Manuel Aßner ist Student an der FU Berlin im Master interdisziplinäre Lateinamerika-Studien und arbeitet dort zu Themen der Migration. Mit Dita Vogel hat er bereits die Studie zum Leben ohne Papiere in Hamburg verfasst. Kontakt: manuel.assner@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | EINLEITUNG | 5 |
| 2 | TERMINOLOGISCHE VORBEMERKUNGEN | 6 |
| 2.1 | Irreguläre Migration..... | 6 |
| 2.2 | Kinder | 7 |
| 3 | GESTALTUNG DES ZUGANGS ZUR SCHULE..... | 8 |
| 3.1 | Deutschland im europäischen Vergleich..... | 8 |
| 3.2 | Ausgestaltungsmöglichkeiten des Schulzugangs auf Länderebene..... | 9 |
| 3.2.1 | Nordrhein-Westfalen | 9 |
| 3.2.2 | Hessen | 10 |
| 3.2.3 | Hamburg..... | 11 |
| 3.3 | Zwischenfazit..... | 11 |
| 4 | KINDER OHNE AUFENTHALTSSTATUS IM SCHULALTER – ZUR BERECHNUNG DER GRÖßENORDNUNG | 12 |
| 4.1 | Vorgehensweise | 12 |
| 4.2 | Schätzung der irregulären Bevölkerung in Deutschland..... | 13 |
| 4.2.1 | Methodische Grundlagen..... | 13 |
| 4.2.2 | Deutschland | 15 |
| 4.2.3 | Ausgewählte Bundesländer | 16 |
| 4.3 | Anteile von Kindern an der Bevölkerung ohne Status | 17 |
| 4.3.1 | Polizeiliche Kriminalstatistik | 17 |
| 4.3.2 | Statistiken von Hilfsorganisationen für Nicht-Versicherte..... | 19 |
| 4.3.3 | Reguläre Zuwanderer | 20 |
| 4.3.4 | Schätzungen in anderen EU-Ländern | 20 |
| 4.3.5 | Gesamtüberblick..... | 20 |
| 5 | BASISSCHÄTZUNG ZUR ZAHL STATUSLOSER KINDER | 22 |
| 6 | DISKUSSION DER BASISSCHÄTZUNG..... | 23 |
| 6.1 | Implikationen für die Kinderzahl pro Schule..... | 23 |
| 6.2 | Implikationen für die Anteile an Gesamtschülerzahlen | 24 |
| 7 | FAZIT..... | 26 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| TABELLE 1: TYPEN DER KONSTITUTIONELLEN GESTALTUNG DES SCHULZUGANGS VON KINDERN OHNE AUFENTHALTSSTATUS | 8 |
| TABELLE 2: SCHÄTZUNG DER BEVÖLKERUNG OHNE AUFENTHALTSSTATUS IN DEUTSCHLAND 2008 | 15 |
| TABELLE 3: GESCHÄTZTE BEVÖLKERUNG OHNE AUFENTHALTSSTATUS IN DEN BUNDESLÄNDERN FÜR 2008 | 16 |
| TABELLE 4: KINDER UND JUGENDLICHE MIT STRAFTATVERDACHT ‚ILLEGALER AUFENTHALT‘ IN DER POLIZEILICHEN KRIMINALSTATISTIK 2008 | 17 |
| TABELLE 5: MINDEST- UND HÖCHSTANTEILE VON KINDERN OHNE AUFENTHALTSSTATUS AN DER BEVÖLKERUNG OHNE AUFENTHALTSSTATUS 2008 AUF DER BASIS DER POLIZEILICHEN KRIMINALSTATISTIK | 19 |
| TABELLE 6: MINDEST- UND HÖCHSTANTEILE VON KINDERN OHNE AUFENTHALTSSTATUS AN DER BEVÖLKERUNG OHNE AUFENTHALTSSTATUS IM ÜBERBLICK | 21 |
| TABELLE 7: BERECHNETE MAXIMAL- UND MINIMALZAHLEN FÜR KINDER OHNE AUFENTHALTSSTATUS 2008 | 22 |
| TABELLE 8: GESCHÄTZTE ZAHL DER KINDER OHNE AUFENTHALTSSTATUS JE ALLGEMEINBILDENDE SCHULE | 24 |
| TABELLE 9: GESCHÄTZTE ZAHL DER KINDER OHNE AUFENTHALTSSTATUS ALS ANTEIL AN DEN SCHÜLERZAHLEN BIS ZUR 6. JAHRGANGSSTUFE | 25 |
| TABELLE 10: GESCHÄTZTE ZAHL DER KINDER OHNE AUFENTHALTSSTATUS ALS ANTEIL AN DEN SCHÜLERZAHLEN DER 7. BIS 10. JAHRGANGSSTUFE | 25 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|---|
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| ebd. | ebenda |
| EU | Europäische Union |
| FKS | Finanzkontrolle Schwarzarbeit |
| GB | Großbritannien |
| HSchG | Hessisches Schulgesetz |
| HWWI | Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut |
| LKA | Landeskriminalamt |
| MMM | Malteser- Migranten- Medizin |
| NGO | Non-governmental organisation, Nicht-Regierungs Organisation |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| RA | Rechtsanwalt |
| PICUM | Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik |
| VO | Verordnung |
| ZSR | Zentrales Schülerregister |

1 Einleitung

Wenn Erwachsene ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland leben, haben sie manchmal auch ihre Kinder bei sich. Die Kinder sind mit ihnen eingereist, wurden nachgeholt oder sind in Deutschland geboren. Wie ihre Eltern haben auch sie kein Aufenthaltsrecht und sind somit illegal im Land. Unabhängig davon haben die Kinder ein Recht auf Bildung, wie es z.B. in der Europäischen Sozialcharta (Artikel 17) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Protokoll 1, Artikel 2) festgehalten ist. Aktuell bekommt das Thema des Schulzugangs von irregulären Kindern verstärkt Aufmerksamkeit. Zum einen sind in den letzten Jahren auf kommunaler Ebene mehrere Studien durchgeführt worden, die diese Problematik thematisieren¹. Zum anderen wird auf der Bundesebene durch Kirchen und andere NGOs das Thema verstärkt in die politische Debatte eingebracht (Knickenberg 2009).

Nach umfangreichen Diskussionen ist heute unumstritten, dass der deutsche Staat Sorge tragen muss, dass Kinder dieses Recht auch einlösen können. In einem Schreiben von 2009 fasste der damalige Innenminister Wolfgang Schäuble zusammen:

*„Kindern kann der Aufenthaltsrechtsverstoß ihrer Eltern nicht als eigenes Verschulden zugerechnet werden. Aus humanitärer Sicht und letztlich auch aus unserem eigenen gesellschaftlichen Interesse ist es deshalb zu befürworten, Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zu Bildung zu ermöglichen“.*²

Wenn aber Schulen die Ausländerbehörden informieren, melden Eltern ihre Kinder nicht an, weil sie befürchten, dass ihr illegaler Aufenthalt auf diesem Weg bekannt werden könnte.³ Daher bekundete der Innenminister im oben zitierten Schreiben seine Offenheit, Schulen von Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörden⁴ auszunehmen. Dies ist bisher jedoch nicht umgesetzt. Im Oktober 2009 erschienen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, in dem auch Schulen als Einrichtungen genannt werden, die illegalen Aufenthalt an die Ausländerbehörden melden müssen. Allerdings gilt dies nur, wenn er ihnen im Zuge des Anmeldeverfahrens zwangsläufig bekannt wird.⁵ Ob dies der Fall ist, hängt von der Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens in Ländern und Kommunen ab.

Wie der Schulzugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus aussieht, hängt heute in doppelter Hinsicht von den Ländern ab: Sie legen im Schulrecht fest, wie Kinder ohne Status einbezogen werden sollen, und sie gestalten das Anmeldeverfahren und damit die praktischen Möglichkeiten der irregulären Eltern.

Vor diesem Hintergrund werden in dieser Kurzstudie zwei Fragen diskutiert:

- Wie gestalten die Länder den Schulzugang, und wie sind die Lösungen – vor dem Hintergrund europäischer Erfahrungen – einzuordnen? Dazu wird

¹ Anderson 2003 (München); Krieger et al. 2006 (Frankfurt); Bommers, Wilmes 2007 (Köln); Diakonisches Werk Hamburg 2009 (Hamburg).

² Schreiben des Ministers des Innern Dr. Wolfgang Schäuble vom 14. Mai 2009 an den Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe und andere Fragesteller aus der Zivilgesellschaft.

³ Für eine Fallschilderung siehe z.B. Mitrovic 2009, S. 155.

⁴ nach §87 (2) des Aufenthaltsgesetzes.

⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Vom 26. Oktober 2009, 1218, 87.1.1.3 und 2121 87.2.1.1

exemplarisch die Situation in Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Hessen dargestellt und eingeordnet.

- Wie viele Kinder sind überhaupt von solchen Regelungen betroffen? Damit wird nach einer kleinen, versteckten Bevölkerungsgruppe gefragt, deren Größe sich nicht genau bestimmen, sondern nur grob eingrenzen lässt.

In einem ersten Schritt werden wir definieren, was wir mit irregulären Migranten und mit Kindern meinen. Daran schließen wir eine Darstellung der Gestaltung des Schulzugangs in der Europäischen Union, der Bundesrepublik und ausgewählten Bundesländern an. Die Zahl der Kinder ohne Status wird in einem mehrere Schritte umfassenden Verfahren geschätzt. Eine Schätzung der Gesamtzahl aller irregulären Migranten wird vorgelegt, ein näherungsweise Anteil der Kinder an dieser Gruppe ermittelt, daraus eine Kinderzahl errechnet und das Ergebnis auf seine Plausibilität geprüft. Im abschließenden Fazit werden vorsichtige Schlussfolgerungen gezogen.

2 Terminologische Vorbemerkungen

Bisher wurde umstandslos von irregulären Migranten, illegalem Aufenthalt und Kindern gesprochen. Wie die Begriffe in dieser Studie verwendet werden, wird vorab kurz erläutert.

2.1 Irreguläre Migration

Irreguläre Migration wird oft als Oberbegriff für die Zuwanderung von Menschen verstanden, bei denen die rechtlichen Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllt sind. Manchmal wird er auch angewendet, wenn Menschen regulär im Land sind, aber illegal arbeiten.

Menschen ohne jeden Aufenthaltsstatus werden im Rechtsdeutsch als ‚illegal aufhältig‘ bezeichnet. In der Europäischen Union wurde illegaler Aufenthalt erstmals in Artikel 3 der Rückführungsrichtlinie von 2008⁶ definiert als

„die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats.“

Die Definition kann in einer weiten Auslegung auch diejenigen einschließen, denen eine Frist zur freiwilligen Ausreise eingeräumt wurde, oder deren Abschiebung aus humanitären und praktischen Gründen ausgesetzt wurde. Das betrifft in Deutschland zum Beispiel Geduldete.

Für diese Studie wird illegaler Aufenthalt enger gefasst. Hier geht es nur um Menschen, die illegal in Deutschland sind, ohne dass die Behörden von ihnen wissen und ihre Abschiebung ausgesetzt haben. Dies ist in Deutschland ein Straftatbestand⁷.

⁶ RICHTLINIE 2008/115/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

⁷ nach §95 des Aufenthaltsgesetzes

Wenn wir also in dieser Studie von Kindern ohne Aufenthaltsstatus (ohne Papiere), irregulären oder statuslosen Kindern sprechen, meinen wir nur solche Kinder, die sich im engeren Sinne illegal in Deutschland aufhalten.

2.2 Kinder

Rechtlich sind Kinder jünger als 14 Jahre und Jugendliche 14- bis 17-Jährige. Beide Gruppen werden zu Minderjährigen zusammengefasst. Weil es in dieser Studie um den Schulbesuch gehen soll, konzentrieren wir uns auf die Analyse von zwei Altersgruppen, die grob mit Schulstufen korrespondieren:

- Kinder im Grundschulalter (6- bis 11-Jährige)
- Kinder im Mittelschulalter (12- bis 15-Jährige)

Natürlich ist das nur eine Annäherung zur Verständigung, da Schulgesetze der Länder sich nicht nur am Alter orientieren und individuelle Bildungsverläufe sehr unterschiedlich ausfallen können, und auch die Schulformen und ihre Übergänge sehr unterschiedlich gestaltet sind. Die genauen Altersgruppen wurden pragmatisch gewählt, um Schätzungen durchführen zu können.

Diese Eingrenzung soll keineswegs implizieren, dass jüngere Kinder und ältere Jugendliche weniger wichtig sind. Bereits bei der frühkindlichen Betreuung besteht die Gefahr der Aufdeckung vor allem in staatlichen Betreuungseinrichtungen. Viele Länder haben für Einrichtungen zur frühkindlichen Bildung ein spezielles Zugangsverfahren entwickelt, welches eine höhere Gefahr der Aufdeckung für Menschen ohne Status birgt (siehe auch Mitrović 2009: 144). Auch ältere Jugendliche unterliegen teilweise noch der Schulpflicht. Die Einbeziehung irregulärer Jugendlicher bis zum 18. Lebensjahr in Schulen wird auch angestrebt, wie aus dem eingangs zitierten Schreiben des damaligen Innenministers hervorgeht.

Wir haben eine Einbeziehung der 16- bis 17-Jährigen geprüft, jedoch festgestellt, dass dies nicht ohne umfangreiche Zusatzrecherchen möglich ist. Unter anderem müssten die Zugangsbedingungen zum beruflichen Bildungssystem und die Frage der unbegleiteten Jugendlichen näher geprüft werden.

Zur Situation jüngerer Kinder (0- bis 5-Jährige) und älterer Jugendlicher (ab 16 Jahre) sowie zur Größe dieser Gruppen besteht eine Forschungslücke, die auch im Rahmen dieser Kurzstudie nicht geschlossen werden kann.

3 Gestaltung des Zugangs zur Schule

3.1 Deutschland im europäischen Vergleich

Der Schulzugang von Kindern ohne Papiere ist kein deutsches Thema, sondern wird in vielen europäischen Ländern diskutiert. Die europäische Nicht-Regierungsorganisation PICUM hat 2008 eine Studie vorgestellt, in der sie die Gestaltung des Schulzugangs in ausgewählten Ländern vergleicht.

Darin werden drei Grundtypen des rechtlichen Umgangs gebildet und die untersuchten Länder eingeordnet.

Tabelle 1: Typen der konstitutionellen Gestaltung des Schulzugangs von Kindern ohne Aufenthaltsstatus

| Kinder ohne Aufenthaltsstatus sind rechtlich ausdrücklich einbezogen. | Kinder ohne Aufenthaltsstatus sind rechtlich implizit einbezogen. | Der Schulzugang ist an die Aufenthaltserlaubnis gekoppelt und Kinder ohne Aufenthaltsstatus daher ausgeschlossen. |
|---|--|---|
| Gruppe A | Gruppe B | Gruppe C |
| Belgien Italien Niederlande | Frankreich Spanien Polen Großbritannien <i>Deutschland</i> | Ungarn Malta |

Quelle: (PICUM 2008) S. 16; kursiv eigene Einfügung

Eine ausdrückliche Sicherstellung der Bildungsrechte von statuslosen Kindern gibt es in den Ländern der Gruppe A, in denen die Gesetzgebung statuslose Kinder ausdrücklich einbezieht (Belgien, Italien, Niederlande). Als die Niederlande zum Beispiel 1998 allgemeine Übermittlungspflichten einführten, um Menschen ohne Status vom regulären Arbeitsmarkt und von Sozialleistungen auszuschließen und dadurch von irregulärer Migration abzuschrecken, wurden drei Bereiche ausdrücklich ausgenommen: die Beschulung Minderjähriger, die Rechtshilfe und im Gesundheitsbereich medizinisch notwendige Leistungen, Impfungen und Schwangerenvorsorge. Dies wird auch klar vom zuständigen Ministerium in mehreren Sprachen kommuniziert (Ministry of Justice 2004).

Implizit einbezogen sind statuslose Kinder, wenn das Schulrecht zum Beispiel nur an Alter und Wohnort anknüpft und somit keinerlei aufenthaltsrechtliche Bedingungen gemacht werden (Gruppe B). Dies ist zum Beispiel in Spanien der Fall, wo die Verfassung das Recht jedes einzelnen Kindes auf Schulbildung vom 6. bis zum 16. Lebensjahr vorschreibt (PICUM 2008, S. 19). Solche Rechtsregelungen sind im Prinzip genauso offen für Kinder ohne Aufenthaltsrecht wie Regelungen mit expliziter Einbeziehung. Spanien wird z.B. auch von PICUM als ein Land genannt, in dem wenig über Zugangshürden berichtet wird. Allerdings kommt es in Ländern ohne *explizite* Einbeziehung von Kindern ohne Status leichter zu administrativen

Hindernissen im Anmelde- und Aufnahmeverfahren, die den prinzipiell vorgesehenen rechtlichen Zugang faktisch unwahrscheinlich machen.

In Gruppe C fallen die Länder, die den Schulzugang explizit an den Aufenthaltsstatus koppeln und damit Kinder ohne Status ausschließen. Die ungarische Verfassung garantiert das Bildungsrecht zum Beispiel nur ihren Bürgern, und Gesetze dehnen dieses Recht auf Kinder mit Status aus. Mit solchen Regelungen wird zwar nicht grundsätzlich das Bildungsrecht der Kinder negiert, wohl aber die Verantwortung für die Durchsetzung nicht im eigenen Staat gesehen.

Wir ordnen Deutschland hier als Gesamtstaat in die Gruppe B ein, auch wenn ggf. einzelne Länder eventuell der Gruppe A oder C zugeordnet werden könnten. Da das Schulrecht Ländersache ist, müssen für eine genaue Zuordnung die einzelnen Länder betrachtet werden. Die wichtigste bundesrechtliche Regelung ist die bereits erwähnte Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörden⁸. Hier besteht die Möglichkeit, ähnlich wie in den Niederlanden das Schulrecht von Kindern ohne Status explizit auf Bundesebene klarzustellen, indem Schulen von Übermittlungspflichten ausgenommen werden. Dies ist im Koalitionsvertrag der Bundesregierung geplant.⁹

3.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten des Schulzugangs auf Länderebene

Die Bundesländer knüpfen am gewöhnlichen Aufenthalt oder Wohnsitz an (Cremer 2009:11). Ein expliziter Ausschluss von Kindern ohne Status auf der Gesetzesebene existiert nicht, meist aber auch keine explizite Einbeziehung. Wie solche Verfahren konkret gestaltet und umgestaltet werden können, wird nun an drei Beispielen erörtert: Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg.

3.2.1 Nordrhein-Westfalen

In §34 des Nordrhein-Westfälischen Schulgesetzes heißt es:

(1) „Schulpflichtig ist, wer in Nordrhein-Westfalen seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder seine Ausbildungs- oder Arbeitsstätte hat.“ [...] (6) „Für ausreisepflichtige ausländische Kinder und Jugendliche besteht die Schulpflicht bis zur Erfüllung ihrer Ausreisepflicht.“

Nach Satz (1) sind Kinder ohne Status also implizit einbezogen, nach Satz (6) sogar explizit. Obwohl der Wortlaut des Gesetzes eine Schulpflicht für Kinder ohne Status nahelegt und dies auch vom Bundesministerium des Innern so interpretiert wird (Bundesministerium des Innern 2007, S. 23), wird Satz (6) im Ministerium für Schule und Weiterbildung in NRW so interpretiert, dass damit Kinder gemeint sind, die bereits ein Verfahren durchlaufen haben, nicht aber den Behörden unbekannt Kinder ohne Status.¹⁰ Unstrittig ist aber, dass Kinder ohne Status ein *Recht* auf Bildung haben. Der Verwirklichung dieses Rechts stand in der Vergangenheit die Übermittlungspflicht nach §87 (2) AufenthG entgegen.

⁸ S.a. die rechtliche Analyse von Cremer 2009, S. 10.

⁹ „Wir werden die aufenthaltsgesetzlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen dahingehend ändern, dass der Schulbesuch von Kindern ermöglicht wird.“ Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 26.10.2009, 79

¹⁰ Nach telefonischer protokollierter Auskunft von Doris Wengeler, Referentin im Ministerium für Schule und Weiterbildung in NRW am 11.12.2009

Durch einen Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 27. März 2008 wurde klargestellt, dass Meldebescheinigungen und Pässe bei der Aufnahme ausländischer Schülerinnen und Schüler nicht verlangt werden dürfen. Wenn in Schulen trotzdem solche Daten existieren, wurden sie unzulässig erhoben und dürfen nicht an die Ausländerbehörden weitergeleitet werden.

Nach Auskunft des Ministeriums gab es auf diese Klarstellung nur positive Rückmeldungen von den Schulleitungen. Es gibt von Nicht-Regierungsorganisationen Hinweise, dass Kinder, die bisher aus Angst zu Hause gehalten wurden, in die Schule geschickt wurden. In welchem Umfang ist unklar. Es gibt keine Hinweise auf einen Anstieg der Gesamtschülerzahlen durch die Neuregelung. Das deutet darauf hin, dass es sich um geringe Zahlen handelt, die bei insgesamt sinkenden Schülerzahlen problemlos integriert werden können.¹¹

3.2.2 *Hessen*

Die Regelungen zur Schulpflicht im Hessischen Schulgesetz (HSchG) sehen ebenfalls den Wohnort als maßgeblich für den Schulbesuch an. Dieses Land wird hier als Beispiel angeführt, dass dies völlig andere Konsequenzen haben kann, wenn Verordnungen eine restriktive Auslegung des Rechts vorschreiben.

Die ergänzenden Ausführungen in der Verordnung zum Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache konkretisierten diese Regelungen so, dass Kinder ohne Status de facto ausgeschlossen wurden.¹² Der Schulbesuch wurde an die Vorlage einer gültigen Meldebescheinigung gekoppelt und ein regulärer Aufenthaltsstatus oder geduldeter Aufenthalt vorgesehen. Wohnen wurde also eng als rechtlich zugelassenes und registriertes Wohnen interpretiert, nicht als der Ort, an dem sich der Lebensmittelpunkt befindet.

Ein Rechtsgutachten stellte diese Sichtweise in Frage. Die Rechtsanwälte Fodor und Peter kamen zu dem Schluss, dass nach den bestehenden Regelungen in Hessen auch ein Schulrecht für Kinder ohne Papiere bestand (Fodor, Peter 2005). Darauf reagierte das hessische Kultusministerium 2007 durch einen Erlass, der die Übermittlungspflicht nach §87 (2) AufenthG zur verbindlichen Pflicht von Schulleitern erklärte.¹³

Zum 10.12.2009 wurde die Verordnung geändert. Aufgehoben wurde die Regelung für die verpflichtende Vorlage einer gültigen Meldebescheinigung für den Schulbesuch. Jedes Kind hat nun ein Recht auf den Schulbesuch, wenn es seinen tatsächlichen Wohnsitz in Hessen hat.¹⁴ Insofern hat sich auch in Hessen die Überzeugung durchgesetzt, dass der Schulbesuch von Kindern nicht durch eine restriktive Auslegung des Aufenthaltsrechts verhindert werden sollte.

¹¹ Nach telefonischer protokollierter Auskunft von Doris Wengeler, Referentin im Ministerium für Schule und Weiterbildung in NRW am 11.12.2009

¹² VO 8/2008, darin zum Aufenthaltsstatus §3 und zur Meldebescheinigung (§4).

¹³ Telefonat mit Herrn Achilles, Referatsleiter im Hessischen Kultusministerium am 11.12.2009

¹⁴ Änderung von §3 der VO 8/2008 Absatz 3, Hessisches Amtsblatt (12/2009: 850).

3.2.3 Hamburg

Die Entwicklung in Hamburg wird zusätzlich skizziert, weil sie ein Schlaglicht darauf wirft, wie schnell sich Regelungen unterhalb der Gesetzesebene ändern können – viel schneller, als ein Kind die Schule durchläuft.

In Hamburg knüpft die Schulpflicht an die Wohnung an und bezieht damit implizit auch Kinder ohne Status ein, so dass der Senat von einer Schulpflicht von Kindern unabhängig vom Aufenthaltsstatus ausgeht. Ähnlich wie in NRW wurde in Hamburg klargestellt, dass Kinder ohne Status ein Schulrecht haben und dass die Meldebestätigung nicht als einzige Möglichkeit der Wohnortbestätigung verlangt werden darf.¹⁵

Hamburg ist auch insofern besonders interessant, als dort 2006 ein Zentrales Schülerregisters (ZSR) eingeführt wurde, das unabhängig von Übermittlungspflichten im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes zur Aufdeckung von Kindern ohne Status führen konnte. Das ZSR dient zur Durchsetzung und Kontrolle der allgemeinen Schulpflicht durch Datenabgleich zwischen Meldebehörde und Schulen. Beim Datenabgleich können prinzipiell sowohl fehlende Kinder, wie auch zusätzliche, den Meldebehörden nicht bekannte Kinder entdeckt werden. Die Polizei kann über die Innenbehörde auf das Schülerregister im Bedarfsfall zugreifen, wenn sie beispielsweise ein Kind im schulpflichtigen Alter während der üblichen Schulzeiten aufgreift oder kontrolliert. Auch die Ausländerbehörde hat Zugriff auf die Daten.

In einem Brief an alle Schulleitungen hat die Bildungssenatorin im Juni 2009 ähnlich wie in NRW ein Schulrecht und eine Schulpflicht unabhängig vom Aufenthaltsstatus festgestellt. Zugleich wurde klargestellt, dass Kinder ohne Status nicht an das ZSR gemeldet werden müssen:

... „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.“

Zur Schulanmeldung für das kommende Schuljahr 2010/2011 verbreiten verschiedene Gruppen die Information aktiv und mehrsprachig unter Zuwanderern in Hamburg und verweisen auf Beratungsmöglichkeiten.¹⁶

3.3 Zwischenfazit

Kinder können keine eigenständigen Migrationsentscheidungen treffen. Sie werden durch rechtliche Hürden (Gruppe C) und gegebenenfalls auch durch praktische Hürden (Gruppe A und B) vom Bildungszugang ausgeschlossen.

Die Beispiele NRW, Hamburg und Hessen verweisen auf zweierlei Dinge: Erstens sind pragmatische Lösungen unterhalb der Gesetzgebungsebene schnell und unbürokratisch möglich. Sie können – wenn sie entsprechend kommuniziert werden – sofort Abhilfe bei Unsicherheiten schaffen und so Kindern zu ihrem Schulrecht verhelfen.

¹⁵ Brief der Schulsenatorin Christa Götsch an die Schulleitungen vom 17. Juni 2009. Weiterhin wird dort auch klargestellt, dass die angemeldeten Kinder versichert sind und dass Mittel für sie angewiesen werden.

¹⁶ Information von Emilija Mitrovich vom 12.1.2010.

Andererseits zeigen die Beispiele, dass im politischen und administrativen Prozess neue Datenspeicherungs- und Abgleichmöglichkeiten eingeführt werden können, die schwerwiegende Implikationen für Kinder ohne Status haben. So etwas kann immer wieder vorkommen. Solange auf der politischen Ebene Einigkeit besteht, dass das Bildungsrecht von Kindern ohne Status Vorrang vor der Durchsetzung von Rückführungsansprüchen hat, muss das auch nicht zu Problemen führen. Aber politische Konstellationen können sich ändern. Solange das Recht von Kindern auf Bildung und das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des Zuwanderungsrechts wie zwei gleichwertige Rechte nebeneinander stehen, kann die Abwägung immer wieder unterschiedlich ausfallen. Daher würde nur eine explizite Klarstellung des Schulrechts für Kinder ohne Status auf der höchstmöglichen Ebene (Landesverfassung, Bundesgesetz, höchstrichterliche Rechtsprechung) längerfristige Sicherheit schaffen, wie dies in den USA z.B. seit 1952 durch höchstrichterliche Rechtsprechung gegeben ist (Aleinikoff et al. 1998, S. 651–662).

4 Kinder ohne Aufenthaltsstatus im Schulalter – zur Berechnung der Größenordnung

4.1 Vorgehensweise

Es gibt immer wieder Berichte über Kinder, die nicht zur Schule gehen oder deren Schulbesuch nur mit Schwierigkeiten organisiert werden konnte. Handelt es sich dabei um ungewöhnliche Einzelfälle oder um die Spitze eines Eisbergs? Diese Frage steht hinter dem Wunsch, die Zahl der Kinder ohne Status zu schätzen.

Forschende und auch Journalistinnen und Journalisten haben es nur selten und unter Schwierigkeiten geschafft, direkt mit betroffenen Eltern zu sprechen. Auch für Gespräche mit Schulleitungen oder Beratungsstellen muss oft erst Vertrauensarbeit geleistet werden, bevor Gespräche möglich sind (s.a. Mitrović 2009: 143). Solche Kontaktpersonen berichten dann über Erfahrungen mit einzelnen Kindern aus den letzten Jahren. Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass wir die Schätzung einer im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kinder eher kleinen Gruppe anstreben. Direkte Befragungen sind nicht möglich.

Wo Schulen verpflichtet sind, Kindern unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen Schulbesuch zu ermöglichen, könnten künftig auch quantitative Befragungen von Schulleitungen zur besseren Einschätzung der Zahl der Kinder ohne Status beitragen. Dabei muss dann bedacht werden, dass Schulleitungen möglicherweise nur wissen, dass Kinder ohne Meldebestätigung angemeldet wurden, was aber auch andere Gründe als einen fehlenden Aufenthaltstatus haben kann.

Unser Ansatz besteht darin sichtbar zu machen, welche Größenordnungen sich aus vorhandenen Statistiken und Experteneinschätzungen ableiten lassen, wenn man sie logisch verknüpft und Annahmen zugrundelegt, die nach dem Stand der Forschung auf möglichst große Zustimmung treffen dürften. Dabei werden die Ober- und Untergrenzen geschätzt und im Fachgespräch mit Experten einer systematischen Validierung unterzogen (Logicom-Methode).¹⁷ Die Methode geht von der Annahme aus, dass es für bestimmte Phänomene nur verzerrte Daten gibt, dass sich aber die Art und Richtung der Verzerrung oft feststellen lässt. Für Ober- oder

¹⁷ Zur Entwicklung und erstmaligen Anwendung der Methode zur Schätzung der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg siehe Vogel, Aßner 2009b.

Untergrenzenschätzungen werden Ausprägungen benötigt, bei denen das interessierende Phänomen mit hoher Wahrscheinlichkeit entweder *über- oder unterrepräsentiert* ist. Ober- und Untergrenzenschätzungen nach diesem Prinzip sind möglich, *weil* die Daten eine schlechte Zufallstichprobe darstellen - *nicht obwohl* das der Fall ist.

Wir gehen für unsere Berechnungen in drei Schritten vor:

- Die Gesamtzahl der Menschen ohne Status für das Jahr 2008 wird nach dem Multiplikatorprinzip mit Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik geschätzt. Die Grundlagen dieser Basisschätzung wurden in zwei Projekten ausführlich diskutiert.¹⁸
- Größenordnungen für minimale und maximale Kinderanteile werden errechnet und diskutiert, die plausibelsten Werte ausgewählt und auf die Gesamtschätzung angewendet, so dass Schätzungen zur Zahl der Kinder entstehen.
- Abschließend findet eine interne Validierung statt, indem wir die Implikationen der Ergebnisse deutlich machen und vor dem Hintergrund qualitativer Studien diskutieren.

4.2 Schätzung der irregulären Bevölkerung in Deutschland

4.2.1 Methodische Grundlagen

Die Tatverdächtigenzählung in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist die einzige deutsche Statistik, in der Menschen ohne Status wiederholt in größerer Zahl erfasst werden. Sie wird in allen Bundesländern nach weitgehend vereinheitlichten Kriterien durchgeführt und bundesweit zusammengefasst. Die im Herbst 2009 erschienenen PKS-Daten für das Jahr 2008 werden hier für die Schätzungen zugrunde gelegt. Mit PKS-Daten wird hier die Gesamtzahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland geschätzt.

Die Untergrenzenschätzung beruht auf der Annahme, dass Menschen ohne Status im Vergleich zu gemeldeten Ausländern in der Polizeilichen Kriminalstatistik unterrepräsentiert sind, wenn man nur solche Straftaten betrachtet, die auch jeder Deutsche oder regulär im Land lebende Ausländer begehen kann (Jedermann-Straftaten). Aufenthaltsrechtliche Delikte werden also ausgeklammert. Das Hauptargument besteht darin, dass undokumentierte Zuwanderer eine um ein Vielfaches höhere Sanktion zu erwarten haben und daher Kriminalität und Polizeikontakte vermeiden. Besonders deutlich wird dies, wenn man an Massendelikte wie ‚Schwarzfahren‘ und Ladendiebstahl denkt, bei denen Menschen mit Status bei erstmaligem Aufgriff keine gravierenden Konsequenzen zu erwarten haben, während Menschen ohne Status mit Abschiebung und Haft rechnen müssen.

Somit ergibt sich für die Schätzung der Minimalgröße folgende Formel:

¹⁸ Im Rahmen des CLANDESTINO-Projektes für eine Größenschätzung für Deutschland durchgeführt Vogel (2009). Eine Größenschätzung für Hamburg wurde im Rahmen einer Studie für das Diakonische Werk erstellt (Vogel, Aßner 2009a).

Gleichung 1: Schätzung der Minimalgröße der irregulären Bevölkerung

$$B^{ill,min} \leq \alpha^{meld} \times B^{meld}$$

mit dem Multiplikator α definiert als

Gleichung 2: Multiplikator der Minimalgröße der irregulären Bevölkerung

$$\alpha^{meld} = \frac{T^{ill,8900}}{T^{meld,8900}}$$

Für die Maximalschätzung folgen wir dem Vorschlag von Jandl, der davon ausgeht, dass Menschen ohne Aufenthaltsstatus im Verhältnis zu eigenen Staatsbürgern in der Polizeilichen Kriminalstatistik *überrepräsentiert* sind, wenn man nur Jedermann-Delikte betrachtet (Jandl 2009).

Während bei der Minimalschätzung angenommen wird, dass die Verhaltenskomponente stärker ins Gewicht fällt als etwaige Strukturunterschiede zwischen der irregulären und *regulären ausländischen* Bevölkerung, wird für die Maximalschätzung angenommen, dass die Strukturunterschiede zur *deutschen* Bevölkerung so deutlich sind, dass sie Verhaltensunterschiede überkompensieren (Vogel, Aßner 2009b, S. 62ff).

Daher soll zunächst ein Blick darauf geworfen werden, wie Geschlechter und Altersgruppen bei Deutschen in der PKS repräsentiert sind, weil sich hier eine Vergleichszahl zur Bevölkerung sinnvoll errechnen lässt. Dazu werden in der PKS Tatverdächtigenbelastungszahlen errechnet – das sind die Tatverdächtigen jeder Gruppe bezogen auf je 100 000 Einwohner derselben Gruppe.

Die durchschnittliche Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) der deutschen Bevölkerung ab 8 Jahren beträgt 2560 Tatverdächtige auf 100 000 Einwohner (Bundeskriminalamt 2009, S. 97–98). Die TVBZ der Frauen liegt nur etwa halb so hoch wie der Durchschnitt (1 237). Die Altersgruppen unter 12 und über 40 Jahren haben deutlich unterdurchschnittliche TVBZ, die Altersgruppen dazwischen überdurchschnittliche. Diese Spanne wird vor allem durch die überrepräsentierten Männer geprägt. Bei Frauen haben nur die 14 bis 22-Jährigen TVBZ, die über dem Gesamtdurchschnitt liegen. Alters- und Geschlechtsstruktur sprechen daher dafür, dass Menschen ohne Status im Vergleich zur deutschen Bevölkerung in der PKS überrepräsentiert sind:

- Je höher der Männeranteil einer Bevölkerungsgruppe, desto höher die Wahrscheinlichkeit, in der PKS repräsentiert zu sein. Bisher deuten Studien darauf hin, dass es in der irregulären Bevölkerung mehr Männer als Frauen gibt, auch wenn dieser Effekt in Großstädten möglicherweise nicht besonders ausgeprägt ist (Vogel, Aßner 2009b, S. 76).
- Es gibt zwar auch alte Menschen in der Bevölkerung ohne Status, aber es ist ein deutlich niedrigerer Anteil anzunehmen als in der deutschen Bevölkerung, zum einen weil generell der Altenanteil in Migrantengruppen niedriger ist als in der eingewanderten Bevölkerung, zum anderen weil besonders das Leben in Illegalität mit zunehmendem Alter schwieriger wird (vgl. dazu auch (Alt 2003, S. 223).

Als weiterer Faktor kommt das Entdeckungsrisiko hinzu. Es spricht einiges dafür, dass Menschen ohne Status häufiger in Verdacht geraten, eine Straftat begangen

zu haben. Unter den Menschen ohne Status ist der Anteil derjenigen, die durch ihre Sprache oder ihr Erscheinungsbild (z.B. Hautfarbe) vom Stereotyp der Mehrheitsbevölkerung abweichen und dadurch auffallen, mit Sicherheit höher als unter Deutschen. Die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei einer Jedermann-Straftat ist damit im Vergleich zu Deutschen erhöht.

Für die Berechnung zur Maximalgröße ergibt sich damit die folgende Formel:

Gleichung 3: Schätzung der Maximalgröße der irregulären Bevölkerung

$$B^{ill,max} \geq \alpha^{deu} \times B^{deu}$$

mit dem Multiplikator α definiert als

Gleichung 4: Multiplikator der Maximalgröße der irregulären Bevölkerung

$$\alpha^{deu} = \frac{T^{ill,8900}}{T^{deu,8900}}$$

4.2.2 Deutschland

Vogel (2009) kommt zu einer irregulären Bevölkerung in Deutschland von minimal 196 000 bis zu maximal 457 000 Migranten in 2007. Für 2008 zeigt Tabelle 2 die aktualisierten Berechnungen, welche wir im Weiteren als Grundlage für eine Berechnung der Kinderanzahl ohne Papiere heranziehen werden.

Tabelle 2: Schätzung der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland 2008

| | Ausländische Staatsangehörige (AZR) | Gemeldete ^{a)} ausländische Tatverdächtige (Jedermann-Straftaten) ^{b)} | Multiplikator | Ausländische Tatverdächtige mit Status „illegal“ (Jedermann-Straftaten) ^{b)} | Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus (geschätzt) |
|----------------|-------------------------------------|--|-----------------|---|--|
| | B^{meld} | T^{meld} | α^{8900} | $T^{ill,8900}$ | B^{ill} |
| Minimum | 6 727 600 | 369 507 | 0,027 | 10 052 | 183 016 |
| | Deutsche Bevölkerung ^{c)} | Deutsche Tatverdächtige (Jedermann-Straftaten) ^{b)} | Multiplikator | Tatverdächtige mit Status „illegal“ (Jedermann-Straftaten) ^{b)} | Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus (geschätzt) |
| | B^{deu} | T^{deu} | α^{8900} | $T^{ill,8900}$ | B^{ill} |
| Maximum | 75 274 756 | 1 782 381 | 0,006 | 10 052 | 424 523 |

Quelle: BKA PKS 2008, Tab. 61; Bevölkerung: destatis; eigene Berechnungen.

a) Die Unterscheidung ausländischer Tatverdächtiger nach Aufenthaltsstatus in legal und illegal liegt vor. Von den legalen ausländischen Tatverdächtigen wurden die Gruppen abgezogen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gemeldet sind (Touristen, Streitkräfte).

b) Jedermann-Straftaten: Straftaten ohne aufenthaltsrechtliche Straftaten, zusammengefasst im PKS-Summenschlüssel 8900

c) Gesamtbevölkerung minus ausländische Bevölkerung nach Ausländerzentralregister

Wir gehen nach dieser Schätzung von einer Bevölkerungsgröße von 183 000 bis 425 000 irregulären Migranten im Jahr 2008 in Deutschland aus. Die Zahlen haben sich also im Vergleich zum Jahr 2007 weiter verringert. Auch hat sich die Bandbreite der Schätzung um 20 000 auf 242 000 verringert.

Die Qualität der Schätzung haben wir im Rahmen einer europäischen Studie als ‚Mittel‘ eingestuft, im wesentlichen weil sie auf nachvollziehbaren veröffentlichten Berechnungen mit einer prinzipiell tauglichen Methode beruht, wobei bisher keine Veröffentlichungen bekannt sind, die andere Größenordnungen nahelegen. Auf eine weitere Diskussion wird hier verzichtet.¹⁹

4.2.3 Ausgewählte Bundesländer

Wir haben für Hamburg in der Studie „Leben ohne Papiere“ die Größe der irregulären Bevölkerung bereits bis zum Jahr 2007 geschätzt (Vogel, Aßner 2009b). Für die vorliegende Studie haben wir die Untergrenze wie in der Hamburg-Studie geschätzt und für die Obergrenze eine Anpassung bei den Berechnungen vorgenommen. Die Berechnung der Obergrenze wurde nach der in Punkt 4.2 dargestellten Berechnungsmethode geschätzt. Diese einheitliche Methode wurde zum einen gewählt um die Vergleichbarkeit zwischen der bestehenden Berechnungen auf Bundesebene (Vogel 2009) und der hier neu zu berechnenden Länderebene zu gewährleisten. Zum anderen sind die Annahmen zu Strukturunterschieden zwischen der deutschen und der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus, auf denen die Obergrenzenschätzung beruht, für das Gesamtgebiet und Flächenländer überzeugender als für eine Großstadt, die im Durchschnitt jünger und durch hohe Pendler- und Studierendenanteile geprägt ist. Unsere hier vorgenommenen Schätzungen für Hamburg sind daher weniger belastbar in Bezug auf die Obergrenze, jedoch innerhalb der Studie vergleichbar.

Tabelle 3 zeigt die berechneten Bevölkerungsgrößen als Bereiche zwischen Minimal- und Maximalschätzungen für die Bundesländer.

Tabelle 3: Geschätzte Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus in den Bundesländern für 2008

| 2008 | B ^{ill,min} | B ^{ill,max} |
|---------|----------------------|----------------------|
| Hamburg | 4 342 | 8 734 |
| Hessen | 20 042 | 50 265 |
| NRW | 29 123 | 64 270 |

Quelle: PKS 2008: LKA Hamburg Tab. 50,61, LKA Hessen Tab. 12, LKA NRW Tab. 102; Bevölkerung: destatis (AZR) eigene Berechnungen.

¹⁹ http://irregular-migration.hwwi.net/Quality_assessment.6153.0.html

4.3 Anteile von Kindern an der Bevölkerung ohne Status

Im zweiten Schritt soll überlegt werden, wie hoch der Anteil der Kinder an der Bevölkerung ohne Status mindestens oder höchstens sein kann. Um Anhaltspunkte für plausible Anteile zu gewinnen, stellen wir Überlegungen zu Kinderanteilen in der PKS, bei irregulären Migranten in anderen EU-Ländern, zum Kinderanteil bei Patienten von ärztlichen Hilfen für Nicht-Versicherte, und zum Kinderanteil unter regulären Zuwanderern an.

4.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik

Illegaler Aufenthalt ist in Deutschland eine Straftat, die auch bei nicht strafmündigen Kindern verfolgt und erfasst wird. Die Polizei deckt illegalen Aufenthalt zum Beispiel im Zuge von Ermittlungen wegen anderer Straftaten auf. Bei den Delikten mit hoher Beteiligung von Kindern und Jugendlichen handelt es sich meist um weniger gravierende wie Ladendiebstahl, Zweiraddiebstahl, Leistungerschleichung ("Schwarzfahren") oder Sachbeschädigung (Bundeskriminalamt 2009, S. 97). Außerdem kann illegaler Aufenthalt von Kindern auch bei der Ausreise oder bei lageabhängigen Kontrollen auffallen.

Tabelle 4: Kinder und Jugendliche mit Straftatverdacht ‚illegaler Aufenthalt‘ in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2008

| Nach Geschlecht | Nach Altersklassen | | |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 6- bis 11-Jährige | 12- bis 15-Jährige | Alle Altersklassen |
| Männlich | 43 | 396 | 15 732 |
| in % von alle Altersklassen männlich | 0.3% | 2.5% | 100% |
| Weiblich | 34 | 226 | 6 877 |
| in % von alle Altersklassen weiblich | 0.5% | 3.3% | 100% |
| Insgesamt | 77 | 622 | 22 609 |
| in % von alle Altersklassen insgesamt | 0.3% | 2.8% | 100% |

Quelle: BKA, PKS 2008, Tabelle 20, PKS-Schlüssel 7257; Tabelle 61: Tatverdächtige insgesamt mit illegalem Aufenthalt unter PKS-Schlüssel 7257, eigene Berechnungen

Während wir bei unseren Ausgangsberechnungen Tatverdächtige in den Jedermann-Straftaten herangezogen haben, welche als illegal Aufhältig eingestuft waren, nehmen wir jetzt die Straftat ‚illegaler Aufenthalt‘ als Indikator, weil nur diese nach Altersgruppen öffentlich verfügbar ist. Insgesamt gibt es dort rund 30 000 Tatverdächtige, von den 22 609 auch als illegal aufhältig eingestuft sind. Die übrigen sind z.B. reguläre Ausländer und Deutsche, die wegen Beihilfe zu diesem Delikt verdächtig werden. Wir gehen davon aus, dass es bei Kindern diese Diskrepanz nicht

gibt, weil sie kaum in der Lage sein dürften, anderen zum illegalen Aufenthalt zu verhelfen.

Wir nehmen weiter an, dass das altersspezifische Risiko, in der PKS aufzutauchen, bei Kindern und Jugendlichen ohne Status im groben Rahmen ähnlich verteilt ist wie bei Deutschen: Kinder unter 12 sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ohne Status in der PKS unterrepräsentiert, Kinder von 12 bis 15 sind im Vergleich zur Bevölkerung ohne Status überrepräsentiert, ohne dass wir sagen können, wie stark dies der Fall ist. Wir machen also keine Annahme dazu, wie sich Kinder ohne Status im Vergleich zu Kindern mit Status verhalten, sondern nur dazu, ob sie häufiger oder seltener als der Durchschnitt der Bevölkerung ohne Status in der PKS zu erwarten sind.

Legt man diese Annahme zugrunde, ist der Anteil der Kinder ohne Papiere unter 12 Jahren an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus *mindestens* so hoch ist wie der Anteil der Kinder an den illegal aufhältigen Tatverdächtigen. Der Anteil der 12- bis 15-Jährigen ohne Papiere ist hingegen in der PKS *höher* als in der irregulären Bevölkerung.

Wenn wir nun weiter annehmen, dass die höheren Anteile bei 12- bis 15-Jährigen vor allem verhaltensbedingt sind und nicht darauf zurückzuführen sind, dass die Altersklassen unterschiedlich besetzt sind, was angesichts der oben angeführten Verhältnisse bei der deutschen Bevölkerung plausibel ist, dann können wir den Anteil der jüngeren Altersgruppe als Mindestanteil und den Anteil der höheren Altersgruppe als Maximalanteil betrachten. Um nun auch für die jüngere Altersgruppe einen Maximalanteil zu gewinnen, sind wir folgendermaßen vorgegangen. Zunächst haben wir errechnet, welcher Teil des Maximalanteils der älteren Gruppe auf einen Altersjahrgang entfällt. Da die Altersgruppe der 12-15-Jährigen 4 Jahrgänge umfasst, wurde der Anteil also durch 4 geteilt, wodurch sich ein Maximalanteil von rund 0,7 Prozent je Altersjahrgang ergibt. Dann wurde unterstellt, dass dieser Maximalanteil auch für die jüngeren Altersjahrgänge angenommen werden kann. Um den Maximalanteil für Kinder im Grundschulalter zu gewinnen, wurde also mit 6 multipliziert, da die Altersklammer von 6- bis 11-Jährigen 6 Jahrgänge umfasst. Entsprechend wurde der Minimalanteil umgerechnet.

Gleichung 5: Bezug der Minimal- und Maximalanteile auf weitere Jahrgänge

$$k^{ill,gesamt} = \frac{k^{ill,i}}{i} \times j$$

mit k^{ill} dem Anteil der Kinder ohne Papiere

i Anzahl der Jahrgänge in der geschätzten Altersgruppe

j Anzahl der Jahrgänge in der zu schätzenden Altersgruppe

Tabelle 5 zeigt die berechneten Werte der Minimal- und Maximalanteile für die BRD und die ausgewählten Bundesländer.

Der Maximalanteil beträgt etwa ein Zehnfaches des Minimalanteils, so dass die Spanne recht breit ist, die sich mit PKS-Daten schätzen lässt. Die Anteile sind in NRW am höchsten und in Hessen am niedrigsten. In Hamburg lässt sich kein Mindestwert errechnen. Wir werden hierauf in der Diskussion der Ergebnisse zurückkommen (siehe Punkt 6).

Tabelle 5: Mindest- und Höchstanteile von Kindern ohne Aufenthaltsstatus an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus 2008 auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik

| | | Altersjahrgang | | | |
|--|--|-------------------|--------------------|-------------------|------|
| | | 6- bis 11-Jährige | 12- bis 15-Jährige | 6- bis 15-Jährige | |
| Geschätzte Anteile an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus | | Deutschland | | | |
| | | Mindestens | 0,3% | 0,2% | 0,6% |
| | | Höchstens | 4,1% | 2,8% | 6,9% |
| | | Hamburg | | | |
| | | Mindestens | - | - | - |
| | | Höchstens | 3,8% | 2,6% | 6,4% |
| | | Hessen | | | |
| | | Mindestens | 0,3% | 0,2% | 0,4% |
| | | Höchstens | 2,9% | 1,9% | 4,8% |
| | | NRW | | | |
| | | Mindestens | 0,7% | 0,4% | 1,1% |
| | | Höchstens | 5,6% | 3,7% | 9,4% |

Quelle: PKS 2008 des BKA; LKA Hamburg, Tabelle 50; LKA Hessen, Tabelle 20; LKA Nordrhein-Westfalen, Tabelle 102; jeweils PKS-Schlüssel 7257; eigene Berechnungen (gerundet)

4.3.2 Statistiken von Hilfsorganisationen für Nicht-Versicherte

Kinder ohne Status tauchen auch in den Arbeitsstatistiken von Nicht-Regierungsorganisationen auf, die medizinische Nothilfe an Menschen ohne Krankenversicherung leisten. In der Regel wird angenommen, dass Kinder in den Statistiken solcher Organisationen überrepräsentiert sind, weil Frauen oft im Zusammenhang mit einer Geburt Hilfe suchen und weil wir annehmen können, dass Eltern bei ihren Kindern geringere Gesundheitsrisiken eingehen als bei sich selbst. Außerdem sind medizinische Hilfseinrichtungen in Großstädten mit hohem Migrantenanteil angesiedelt, in denen Kinder ohne Status wahrscheinlich leichter unerkannt leben können als in Kleinstädten und auf dem Land.

Die Malteser Migranten Medizin in Berlin behandelte in 2008 nach 8 Jahren des Bestehens 11 Prozent Kinder unter 18 Jahren. In Frankfurt betrug dieser Anteil 7% nach 3 Jahren und in Köln 2,3% nach 4 Jahren Bestand. Bei einer Auswertung der medizinischen Flüchtlingshilfe in Hamburg ergab sich nur ein Kinderanteil von knapp 4 Prozent.²⁰

²⁰ Malteser Migranten Medizin, verschiedene Jahresberichte. Für Hamburg(Kühne 2009, S. 223). Behandelte Frauen hatten nach Auskunft von Kühne weitere Kinder, die nicht Patienten bei der Organisation waren. Möglicherweise sind Kinderärzte eher als andere Ärzte zu kostenlosen anonymen Behandlungen bereit.

4.3.3 *Reguläre Zuwanderer*

Menschen ohne Status kommen häufig zunächst mit einer befristeten Perspektive in ein anderes Land und leben auch oft nur eine befristete Zeit in einer illegalen Situation. Aus qualitativen Studien kennen wir zahlreiche Geschichten von Frauen ohne Status, die ihre Kinder im Herkunftsland zurückgelassen haben und durch ihre Arbeit in Deutschland zum Lebensunterhalt und zur Schulbildung der Kinder beitragen. Die Annahme erscheint plausibel, dass der Kinderanteil bei irregulären Migranten geringer ist als bei regulären Neuzuwanderern, unter denen Familienzuzügler und Zuwanderer mit Familie sind.

Der Anteil der unter 18-Jährigen an den regulären Zuzügen betrug 2007 rund 11 Prozent. Der Anteil der Kinder in der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus sollte deutlich niedriger liegen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, S. 228).

4.3.4 *Schätzungen in anderen EU-Ländern*

In vielen EU-Ländern ist es leichter als in Deutschland, Kinder ohne Status zur Schule zu schicken. Wenn wir annehmen, dass Eltern in der Regel eine sichere Situation und eine Schulausbildung für ihre Kinder wünschen, müsste dort der Kinderanteil höher sein als in Deutschland.

Nun ist es wenig überraschend, dass es zum Kinderanteil in anderen EU-Ländern kein umfassendes Bild gibt. Wir haben aus den Experteneinschätzungen und Berechnungen, die in der *Database on Irregular Migration* veröffentlicht sind, einige Prozentsätze entnommen oder errechnet. Auch wenn keine der Schätzungen eine hohe Sicherheit oder Genauigkeit für sich beanspruchen kann, zeigen sie doch den Rahmen, in dem in anderen Ländern über das Thema debattiert wird.²¹ In Griechenland implizieren Schätzungen für 2007 einen Kinderanteil maximal 15 Prozent. Eine Schätzung aus England (2009) basiert auf der Annahme, dass Frauen ohne Status das gleiche Geburtenverhalten zeigen wie Frauen gleicher Nationalität mit Status. Interpretiert man diese Schätzung als Maximalschätzung und bezieht sie auf die geschätzte maximale Gesamtzahl, so kommt man auf einen Anteil von maximal 10 Prozent, der sich aber nur auf in England geborene Kinder bezieht. In Frankreich gibt es Experteneinschätzungen zur Gesamtzahl und zur Kinderzahl, die einen Kinderanteil von 5 Prozent ergeben. Ebenfalls 5 Prozent finden sich in Polizeidaten der Tschechischen Republik, während andere osteuropäische Länderexperten davon ausgehen, dass es kaum Kinder ohne Status unter den irregulär im Lande lebenden Migranten geben dürfte.

4.3.5 *Gesamtüberblick*

Ein weiterer Teil unserer Methode ist die Triangulierung der errechneten Ergebnisse mit anderen Vergleichswerten, um so die Validität und Plausibilität der gemachten Schätzungen zu überprüfen.

Zur besseren Vergleichbarkeit können wir die errechneten Minimal- und Maximalanteile auch auf 18 Jahrgänge hochrechnen (siehe 4.3.1). Es ergibt sich für 16 Altersjahrgänge ein Anteil von minimal 1,1% bis maximal 12,6% an der irregulären Bevölkerung.

²¹ Die folgenden Zahlen sind den *Stocks* in der *Database on Irregular Migration* entnommen, in der sich auch Literaturhinweise auf die Quellen in der Originalsprache finden (<http://irregular-migration.hwwi.net/>).

Der Vergleich mit den Anteilswerten aus anderen Quellen spricht dafür, dass sich mit der PKS plausible Minimal- und Maximalanteile schätzen lassen. Die Minimalanteile liegen eher unter anderen Minimalanteilen, und die Maximalanteile eher über anderen Maximalanteilen. Tabelle 5 zeigt die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Anteile von Kindern ohne Papiere an der irregulären Bevölkerung in einem Überblick. Wir haben dabei die zusammengetragenen Prozentsätze nach ihrer Aussage zu minimalem und maximalem Anteil der Kinder an der irregulären Bevölkerung geordnet.

Die verfügbaren statistischen Informationen lassen also nur ein sehr grobes Bild des Anteils der Kinder an allen Menschen ohne Aufenthaltsstatus zu. Die Vergleichswerte, die aus anderen Statistiken hinzugezogen werden, lassen auf den ersten Blick den Maximalwert aus der PKS eher hoch erscheinen, wenn man bedenkt, dass in den PKS-Werten nur 10 Jahrgänge geschätzt sind, während die anderen Werte 16-18 Jahrgänge umfassen.

Zur besseren Vergleichbarkeit können wir die errechneten Minimal- und Maximalanteile auch auf 18 Jahrgänge hochrechnen (siehe 4.3.1). Es ergibt sich für 16 Altersjahrgänge ein Anteil von minimal 1,1% bis maximal 12,6% an der irregulären Bevölkerung.

Der Vergleich mit den Anteilswerten aus anderen Quellen spricht dafür, dass sich mit der PKS plausible Minimal- und Maximalanteile schätzen lassen. Die Minimalanteile liegen eher unter anderen Minimalanteilen, und die Maximalanteile eher über anderen Maximalanteilen.

Tabelle 6: Mindest- und Höchstanteile von Kindern ohne Aufenthaltsstatus an der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus im Überblick

| Grundlage | Kinderanteile | |
|---|---------------|-----|
| | Min | Max |
| PKS- Berechnungen von Mindest- und Höchstanteilen der 6- bis 15-Jährigen in Deutschland | 1% | 7% |
| PKS- Berechnungen von Mindest- und Höchstanteilen der 6- bis 15-Jährigen in den Bundesländern | 0,4% | 9% |
| Patienten der Malteser Migranten Medizin in Köln und Berlin (0 bis 17-Jährige) | 2% | 11% |
| Gemeldete Zuzüge 2008 (0-17-Jährige) | | 11% |
| Experteneinschätzungen für Frankreich und Griechenland (0-17-Jährige) | 5% | 15% |

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Database on Irregular Migration (<http://www.irregular-migration.hwwi.net>), MMM (2009), BAMF (2009:228???)

5 Basisschätzung zur Zahl statusloser Kinder

Aus der Kombination der Berechnungen zu den Kinderanteilen in der PKS (Tabelle 5) und den Schätzungen der irregulären Bevölkerung (Tabelle 3) lassen sich Berechnungen für die plausible minimale Anzahl der Kinder ohne Papiere durchführen. Wir haben für alle Länder die drei relevanten Altersgruppen einzeln berechnet.

Tabelle 7: Berechnete Maximal- und Minimalzahlen für Kinder ohne Aufenthaltsstatus 2008

| | Altersstufe 6- bis 11- Jährige | Altersstufe 12-bis 15- Jährige | Insgesamt 6- bis 15- Jährige |
|--------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Deutschland | | | |
| Minimal | 623 | 416 | 1039 |
| Maximal | 17519 | 11679 | 29198 |
| Hamburg | | | |
| Minimal | - | - | - |
| Maximal | 335 | 223 | 558 |
| Hessen | | | |
| Minimal | 52 | 35 | 87 |
| Maximal | 1460 | 973 | 2433 |
| NRW | | | |
| Minimal | 192 | 128 | 320 |
| Maximal | 3612 | 2408 | 6020 |

Quelle: eigene Berechnungen

Minimum: Minimaler Kinderanteil multipliziert mit geschätzter minimaler irregulärer Bevölkerung,
Maximum: Maximaler Kinderanteil multipliziert mit geschätzter maximaler irregulärer Bevölkerung

Nach dieser Basisberechnung ist eine Anzahl von mindestens 1000 bis maximal 30 000 Kindern im Alter von 6- bis 15 Jahren für Deutschland plausibel. Für das Land Hamburg wird von einer Anzahl von 0 bis 600 Kindern im Alter von 6 bis unter 16 Jahren ausgegangen.²² In Hessen sind mindestens 100 bis maximal 2400 Kinder von 6 bis unter 16 Jahren ohne Papiere zu erwarten. Für NRW können bei den 6- bis 15-Jährigen eine Anzahl von 300 bis 6000 Kinder ohne Papiere erwartet werden.

²² In Hamburg liegen keine Aufgriffe von Kindern in den betreffenden Altersklassen vor. Daher wurde keine Untergrenzenberechnung durchgeführt.

6 Diskussion der Basisschätzung

Bei den Berechnungen zeigen sich die zum Teil großen Spannweiten der geschätzten Kinderanzahl ohne Papiere. Diese sind auf die Berechnungsmethode zurückzuführen, die auf einer Verknüpfung jeweils zweier Unter- und Obergrenzen („doppelte Bandbreite“) beruht. Zum einen beruhen die geschätzten Bevölkerungsgrößen auf einer Bandbreite zwischen Unter- und Obergrenze. Die Schätzung der Kinderanteile beruht ebenfalls auf einer Bandbreite von Unter- und Obergrenze. Aufsetzend auf den Schätzungen zur Bevölkerungsgröße wird die Minimalanzahl der Kinder ohne Papiere aus der „doppelten Untergrenze“ von minimaler Bevölkerung und minimalem Kinderanteil berechnet. Gleiches gilt entsprechend auch für die Maximalberechnungen der Kinderanzahl.

Das Phänomen der großen Bandbreite zwischen der Unter- und Obergrenze ist damit Teil der von uns gewählten Methode, da große Bandbreiten beispielsweise bei der irregulären Bevölkerung zu noch größeren Bandbreiten bei der errechneten Kinderanzahl führen. Damit können wir sagen, dass die „wahre“ Anzahl der Kinder ohne Papiere mit recht großer Sicherheit innerhalb des von uns angegebenen Bereiches liegt. Wenn wir bei schwacher Datengrundlage relativ sicher sein wollen, dass der tatsächliche unbekannte Wert in der Bandbreite liegt, kommen wir zu breiten Bandbreiten.

6.1 Implikationen für die Kinderzahl pro Schule

Zunächst wollen wir in einem weiteren Schritt der Triangulation überprüfen, welche Zahlen von Kindern ohne Papiere je allgemeinbildender Schule unsere Schätzungen implizieren würden. Hierbei gilt zu beachten, dass die Trägerschaft der allgemeinbildenden Schule einen Einfluss auf die zu erwartenden Schülerzahlen ohne Papiere hat. Tabelle 8 zeigt deshalb die berechneten Größen der Kinder ohne Papiere in den Ländern bezogen auf staatliche Schulen und allgemeinbildende Schulen gesamt.

Tabelle 8: Geschätzte Zahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus je allgemeinbildende Schule

| | Art | Hamburg | Hessen | NRW |
|---------------------------------|-------------------|---------|--------|-------|
| Schulen | Staatlich | 344 | 1 557 | 5 977 |
| | Privat | 51 | 96 | 332 |
| | Gesamt | 395 | 1 653 | 6 309 |
| Kinder ohne Papiere (geschätzt) | minimale Anzahl | 0 | 87 | 320 |
| | maximale Anzahl | 558 | 2 433 | 6 020 |
| Kinder je Schule | staatlich minimal | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| | staatlich maximal | 1,6 | 1,6 | 1,0 |
| | gesamt minimal | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| | gesamt maximal | 1,4 | 1,5 | 1,0 |

Quelle: Hamburg: Schulstatistik der Schulbehörde; Hessen: Kultusministerium, Pressestelle, NRW: Schulstatistik des Schulministeriums, eigene Berechnungen

Setzen wir unsere Berechnungen zur Kinderanzahl mit den Gesamtzahlen der allgemeinbildenden Schulen in den Ländern ins Verhältnis, so wird deutlich, dass demnach in Hamburg maximal ein 1,4 Schüler ohne Papiere je Schule anwesend sein müssten. Für Hessen würde sich im Minimum durchschnittlich nur an jeder zehnten Schule ein Schüler ohne Papiere aufhalten. Maximal sind in Hessen ebenfalls bis zu 1,5 Schüler je Schule möglich. In NRW würde sich nach diesen Berechnungen an mindestens jeder zehnten Schule ein Kind ohne Papiere aufhalten. Maximal wäre in NRW an jeder Schule ein Schüler ohne Papiere zu erwarten.

Diese Größen sind aus zwei Gründen plausibel: (i) Aus qualitativen Studien wissen wir, dass zum Beispiel katholische Schulen offen über die Aufnahme von Kindern ohne Status gesprochen haben (Mitrović 2009, S. 153). (ii) Die Umrechnung der geschätzten Kinderzahlen auf Schulen unterstellt, dass alle Kinder zur Schule gehen. Damit würde die Anzahl der Kinder je Schule tatsächlich niedriger sein. (iii) Man kann ebenfalls davon ausgehen, dass die errechnete Zahl von ein bis maximal zwei Schülern je Schule bei einer durchschnittlichen Schulgröße keine besonderen Anforderungen an die Schule und das Schulpersonal darstellt.

6.2 Implikationen für die Anteile an Gesamtschülerzahlen

Um dies deutlicher zu belegen kontrastieren wir die durchschnittlich errechneten Zahlen zu Kindern ohne Papiere auch zur Gesamtanzahl der gemeldeten Schüler in den Ländern. Wir beziehen dabei die 6- bis 11-Jährigen Kinder ohne Papiere auf die

Schüler bis zur 6. Jahrgangsstufe (Tabelle 9) und die Gesamtzahl der 6- bis 15-Jährigen auf die Schülerzahlen bis zur 10. Jahrgangsstufe (Tabelle 10).

Tabelle 9: Geschätzte Zahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus als Anteil an den Schülerzahlen bis zur 6. Jahrgangsstufe

| bis 6. Jahrgangsstufe | Hamburg | Hessen | NRW |
|--|-------------|-------------|-------------|
| gemeldete Schülerzahl | 97 566 | 362 328 | 1 119 384 |
| berechnete minimale Anzahl an Kindern ohne Papiere | - | 52 | 192 |
| berechnete maximale Anzahl an Kindern ohne Papiere | 335 | 1460 | 3612 |
| Kinder ohne Papiere in % minimal | - | 0,01 | 0,02 |
| Kinder ohne Papiere in % maximal | 0,34 | 0,40 | 0,32 |

Quelle: Schülerzahl 2009: destatis, eigene Berechnungen

Tabelle 10: Geschätzte Zahl der Kinder ohne Aufenthaltsstatus als Anteil an den Schülerzahlen der 7. bis 10. Jahrgangsstufe

| 7. bis 10. Jahrgangsstufe | Hamburg | Hessen | NRW |
|--|-------------|-------------|-------------|
| gemeldete Schülerzahl | 53 250 | 239 280 | 798 359 |
| berechnete minimale Anzahl an Kindern ohne Papiere | - | 35 | 128 |
| berechnete maximale Anzahl an Kindern ohne Papiere | 223 | 973 | 2408 |
| Kinder ohne Papiere in % minimal | - | 0,01 | 0,02 |
| Kinder ohne Papiere in % maximal | 0,42 | 0,41 | 0,30 |

Quelle: Schülerzahl 2009: destatis, eigene Berechnungen

Die Ergebnisse zum Anteil der statuslosen Kinder an der Gesamtschülerzahl allgemeinbildender Schulen zeigen, dass selbst bei den berechneten Maximalwerten Kinder ohne Status auf weniger als ein halbes Prozent an der Gesamtschülerschaft kommen.

7 Fazit

In Deutschland gibt es inzwischen einen breiten Konsens, dass auch Kinder ohne Aufenthaltsstatus zur Schule gehen sollten. Bisher gibt es keine bundesweiten Regelungen, die sicherstellen, dass dies auch praktisch möglich ist. Wie wir in dieser Studie dargestellt haben, ist die faktische Zugänglichkeit vor allem von den Ausgestaltungen der Schulanmeldungen in den Ländern abhängig. An den Beispielen Nordrhein-Westfalens, Hessens und Hamburg wurde gezeigt, dass Veränderungen möglich sind, die eine Beschulung wahrscheinlicher machen. Klarstellungen zu den Schulanmeldeverfahren machen es möglich, dass irreguläre Eltern ihre Kinder ohne Angst vor Entdeckung einschulen können. Schulen können Kinder aufnehmen, ohne Angst davor zu haben, dass dies dienstrechtliche Konsequenzen haben könnte, dass die Kinder nicht versichert sind oder dass den Schulen daraus finanzielle Nachteile erwachsen. In NRW, wo es schon im Frühjahr 2008 eine Klarstellung gab, sind keine negativen Rückmeldungen oder wahrnehmbare Zunahmen der Schülerzahlen berichtet worden. Die Darstellung zeigt aber auch, dass sich die derzeitige rechtliche Situation bei anderen politischen Prioritäten oder durch zufällige Verfahrensanpassungen wieder ändern könnte, so dass eine rechtliche Klarstellung auf höherer Ebene wünschenswert wäre, um das erklärte Ziel des Einbezugs aller in Deutschland lebenden Kinder in die Schulen zu erreichen.

Es muss hinzugefügt werden, dass in dieser Studie nicht das gesamte bildungspolitische Spektrum für Minderjährige, die nach nationalem und internationalem Recht besonderen Schutz genießen, abgedeckt wurde. Der vorschulische Bereich und ältere Jugendliche, bei denen auch der Berufsbildungsbereich betroffen ist, wurden ausgeklammert. Hier wären selbst für grobe Einschätzungen und Einordnungen weiterführende Recherchen nötig, die im Rahmen dieser Studie nicht möglich sind.

Die Tatsache, dass bisher erfolgte Klarstellungen nicht zu Problemen geführt haben, deutet darauf hin, dass es sich insgesamt um geringe Fallzahlen handelt. Dieser Befund wird im Wesentlichen durch die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Berechnungen bestätigt. Mit Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik haben wir in einem mehrere Schritte umfassenden Verfahren Ober- und Untergrenzen für die Zahl der Kinder ohne Status in Deutschland berechnet. Dass die Polizeiliche Kriminalstatistik keine Zufallsstichprobe, sondern eine verzerrte Stichprobe ist, haben wir dabei zur Entwicklung von Minimal- und Maximalargumenten genutzt, wobei die Argumentation selbst durch Erkenntnisse aus qualitativen Studien gestützt wird.

Wir kommen zu einem Ergebnis von 1000 bis 30 000 irregulären Kindern in Deutschland. Für die ausgewählten Bundesländer haben wir Größenordnungen von maximal 600 Kindern ohne Status in Hamburg, 100 bis 2 400 Kinder ohne Papiere in Hessen und 300 bis 6 000 Kinder ohne Papiere für Nordrhein-Westfalen berechnet. Die Bandbreiten sind weit, und wir können keine Aussagen dazu machen, ob sich die tatsächliche unbekannte Zahl eher in der Nähe der Obergrenze oder in der Nähe der Untergrenze befindet. Zur Einordnung und Absicherung der Schätzung wurden Vergleichsdaten aus anderen EU-Ländern, von Hilfsorganisationen und von regulären Zuwanderern herangezogen (Triangulation). Außerdem wurden die Schätzzahlen in den ausgewählten Bundesländern zur Schul- und Schülerzahl in Beziehung gesetzt. Insgesamt gibt die Schätzung wieder, was sich aus den gegenwärtig verfügbaren statistischen Informationen und qualitativen Erkenntnissen mit Hilfe logischer

Kombination ableiten lässt (Logicom-Methode). Das impliziert auch, dass die Berechnung bei einem verbesserten Stand der Forschung oder neuen Datengrundlagen revidiert werden müsste. Neue Datengrundlagen – z.B. über Schulleiterbefragungen in Bundesländern mit einem offenen und gut kommunizierten Ansatz, Kinder ohne Status einzubeziehen – wären in Zukunft denkbar. Schätzungen zur Zahl der Kinder, die aus Angst vor Entdeckung nicht eingeschult werden, halten wir für unrealistisch: Solange die Eltern Angst haben, lässt sich dies nicht erforschen. Wenn sie keine Angst mehr haben, dürfte die Zahl der nicht eingeschulten verschwindend gering sein. Daher haben wir bei unserem Ansatz nur die Zahl der Kinder geschätzt, ohne Aussagen dazu zu machen, ob sie zur Schule gehen oder nicht.

Von politischem Interesse dürften vor allem die Maximalschätzungen sein. Sie implizieren bei Schüleranteilen von weniger als einem halben Prozent, dass an Schulen im Durchschnitt kaum mehr als ein Fall erwartet werden kann – eine überschaubare Größenordnung, die keinem Finanzminister schlaflose Nächte bereiten sollte. Die Einbeziehung aller Kinder in den Schulunterricht erscheint also nicht nur menschenrechtlich geboten, politisch gewollt und rechtlich machbar, sondern auch finanzpolitisch unproblematisch.

Literaturverzeichnis

- Aleinikoff, Alexander Thomas; Martin, David; Motomura, Hiroshi (1998):
Immigration and Citizenship: Process and Policy. 4. Aufl. St. Paul, Minn.
- Alt, Jörg (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration.
Karlsruhe: von Loeper.
- Anderson, Philip (2003): "Dass Sie uns nicht vergessen ..." Menschen in der
Illegalität in München. Empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt
München. Landeshauptstadt München. Sozialreferat. Stelle für Interkulturelle
Zusammenarbeit. München.
- Bommers, Michael; Wilmes, Maren (2007): Menschen ohne Papiere in Köln. Eine
Studie im Auftrag der Stadt Köln. Institut für Migrationsforschung und
Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück. Osnabrück.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Migrationsbericht 2007. Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg. Online
verfügbar unter www.bmi.bund.de.
- Bundeskriminalamt (2009): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik
Deutschland. Berichtsjahr 2008. Bundeskriminalamt. Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern (2007): Illegal aufhältige Migranten in Deutschland.
Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen Bericht des Bundesministeriums des
Innern zum Prüfauftrag "Illegalität" aus der Koalitionsvereinbarung vom
11.11.2005, Kapitel VIII 1.2. Berlin. (Februar).
- Cremer, Hendrik (2009): Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere.
Empfehlungen zur Umsetzung. Herausgegeben von Deutsches Institut für
Menschenrechte. Berlin.
- Diakonisches Werk Hamburg (Hg.) (2009): Leben ohne Papiere. Eine empirische
Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in
Hamburg. Unter Mitarbeit von Manuel Aßner, Emilja Mitrović, Anna Kühne und
Dita Vogel. Hamburg.
- Fodor, Ralf; Peter, Erich (2005): Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale
Mindeststandards. - Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung -.
Herausgegeben von Frankfurt a. M. Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft (GEW). Berlin und Bremen.
- Jandl, Michael (2009): A multiplier estimate of the illegally resident third-country
national population in Austria based on crime suspect data. Hamburg Institute of
International Economics. Database on Irregular Migration Working paper Nr. 2.
http://www.irregular-migration.hwwi.net/Working_papers.6113.0.html
- Knickenberg, Johannes (2009): Weil es Menschen sind... Bildungszugänge für
Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltsstatus. In: Salzkörner, H. Oktober 2009,
S. 6–7.
- Krieger, Wolfgang; Ludwig, Monika; Schupp, Patrick; Will, Annegret (2006):
Lebenslage "illegal". Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main.
Karlsruhe: von Loeper.
- Kühne, Anna (2009): Gesundheit, Umgang mit Erkrankungen und Zugang zum
Gesundheitssystem bei Migrant/-innen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Hamburg.
In: Diakonisches Werk Hamburg (Hg.): Leben ohne Papiere. Eine empirische
Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in
Hamburg. Hamburg, S. 214–227.

- Ministry of Justice (2004): Linkage Act; aliens and monitoring their residence rights to services. Ministry of Justice, Netherlands. Den Haag. Online verfügbar unter english.justitie.nl/images/linkageact_tcm75-28559_tcm35-14166.pdf, zuletzt geprüft am 17 January 2010.
- Mitrović, Emilija (2009): Qualitative Befunde zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg: Bildungszugang - Arbeit - Gesundheit. In: Diakonisches Werk Hamburg (Hg.): *Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg*. Hamburg, S. 134–213.
- PICUM (2008): *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. Brussels.
- Vogel, Dita (2009): How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics. Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Database on Irregular Migration, Working paper No.3. http://www.irregular-migration.hwwi.net/Working_papers.6113.0.html
- Vogel, Dita; Aßner, Manuel (2009a): Daten und Berechnungen zu Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Hamburg. Diakonisches Werk Hamburg, *Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg*, Nr. 7.
- Vogel, Dita; Aßner, Manuel (2009b): Wie viele Menschen leben illegal in Hamburg? Eine Schätzung der Gesamtzahl und ausgewählter Strukturmerkmale mit der Logicom-Methode. In: Diakonisches Werk Hamburg (Hg.): *Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg*. Hamburg, S. 9–132.