

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

14.09.2005

1253.

Interpellation von Susi Gut und Markus Schwyn betreffend Einschulung illegal anwesender Kinder, Anwendung kantonaler Richtlinien

Am 23. März 2005 reichten Gemeinderätin Susi Gut (SVP) und Gemeinderat Markus Schwyn (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2005/109 ein:

Der Stadtrat hat in der Interpellationsantwort 2001/524 zum Thema „Einschulung illegal anwesender Kinder“ einerseits auf ein Schreiben der Polizei- und Erziehungsdirektion vom 4. März 1991 verwiesen und andererseits in der Antwort auf die zweite Frage der Interpellation Folgendes festgehalten: „Es besteht keine Pflicht der Schulbehörde, den Aufenthaltsstatus der Eltern bzw. des gesetzlichen Vertreters abzuklären.“

In dem vom Stadtrat zitierten Schreiben der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich kann demgegenüber folgende Richtlinie nachgelesen werden: „Wird ein ausländisches Kind zur Aufnahme in die Volksschule angemeldet, klärt die Gemeindeschulpflege in jedem Fall zuerst dessen fremdenpolizeiliche Anwesenheitsberechtigung ab. Dies geschieht durch Einsichtnahme in den Ausländerausweis.....“

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hält sich die städtische Schulbehörde an die gültigen kantonalen Richtlinien und klärt bei ausländischen Kindern in jedem Fall zuerst dessen fremdenpolizeiliche Anwesenheitsberechtigung ab? Wenn nein: Warum nicht und warum setzt der Stadtrat diese Richtlinien nicht durch?
2. Warum hat der Stadtrat in der Interpellationsantwort 2001/524 diese Richtlinie verschwiegen?
3. Falls die Richtlinien Anwendung finden: Bei wie vielen Kindern fehlte in den letzten drei Jahren die fremdenpolizeiliche Anwesenheitsberechtigung im Kanton Zürich? Bei wie vielen Kindern mussten weitere Abklärungen entsprechend der Ziff. 3 des eingangs erwähnten Schreibens der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich getroffen werden?

Auf den Antrag der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sowie der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Grundrechtsanspruch auf Schulung unabhängig vom ausländerrechtlichen Status

Vorweg ist festzuhalten, dass es sich bei den fraglichen Richtlinien vom 4. März 1991 nicht um einen verbindlichen Rechtserlass handelt, sondern um ein gemeinsames Rundschreiben von Erziehungsdirektion und Polizeidirektion im Sinne von Handlungsempfehlungen an die Schulpflegen. Diese sind nicht widerspruchsfrei abgefasst und vermögen ihren Kompromisscharakter im Spannungsfeld zweier staatlicher Aufgabenbereiche nicht zu verbergen, wenn sie einerseits die Abklärung der Anwesenheitsberechtigung betonen und andererseits zugleich festhalten, dass aber Kinder ungeachtet einer fehlenden Anwesenheitsberechtigung in die Schule aufzunehmen sind. Wie nunmehr auch das kantonale Volksschulamt in einem im Vorfeld zur vorliegenden Interpellationsantwort vom Schul- und Sportdepartement eingeholten Schreiben vom 15. August 2005 erklärt, vermag das nun bald 15-jährige Rundschreiben nicht mehr zu befriedigen und soll daher aktualisiert werden.

Zwar besteht wie damals auch heute noch ein Zielkonflikt zwischen zwei staatlichen Aufgaben, nämlich einerseits der Schulpflicht und dem Schulrecht für hier lebende Kinder und andererseits der Ausländergesetzgebung, die den Aufenthalt von Personen ohne legalen Status verhindern will. Heute ist aber - wie das Volksschulamt zutreffend festhält - aufgrund der seitherigen Entwicklung der Rechtsgrundlagen und auch der gesellschaftlichen Akzeptanz eindeutiger geklärt, als das 1991 der Fall war, dass dabei das Schulrecht bzw. die Schulpflicht der effektiv hier lebenden Kinder höher zu gewichten ist. Zu den seit damals neuen Rechtsgrundlagen gehören die UNO-Kinderrechtskonvention und vor allem die neue Bun-

desverfassung, deren in Art. 19 verankerte Anspruch auf Grundschulunterricht auch für Ausländerkinder gilt, „ohne Rücksicht auf den ausländerrechtlichen Status“ (Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, S. 44). Eine hohe Gewichtung der Bedürfnisse der Kinder ergibt sich überdies in der neuen Bundesverfassung aus Art. 67 Abs. 1, der verlangt, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung den besonderen Schutz- und Förderbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen Rechnung zu tragen ist. Im Übrigen kann auch das Gemeinwesen kein Interesse daran haben, dass Kinder und Jugendliche versteckt werden oder herumlungern, vielmehr dient deren Integration in einen Klassenverband auch dem Allgemeinwohl.

Keine Meldung der Schulbehörden an Einwohnerkontrolle/Fremdenpolizei

Die Richtlinien von 1991 lassen im Unklaren, zu welchem Verwendungszweck die Schulbehörden Daten zum Aufenthaltsstatus erheben. Wenn Eltern jedoch befürchten müssten, dass Namen und Adresse der Einwohnerkontrolle oder der Fremdenpolizei bekannt gegeben werden, so bestände die Gefahr, dass sie ihr Kind verstecken und nicht der Schule zuführen. Da somit eine Meldepflicht der Schulbehörden auf eine Vereitelung des Schulrechts von Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus hinauslaufen würde, hat der Regierungsrat schon früh in der Beantwortung einer kantonsrätlichen Interpellation, welche befürchtete, die Richtlinien könnten gerade diesen negativen Effekt haben, klar gestellt: „Daten, welche die Schule bei der Anmeldung erhebt, sind für schulische Zwecke bestimmt und sind von der Schule nicht an die Einwohnerkontrolle oder die Fremdenpolizei weiterzuleiten. Die Meldepflicht, die nach dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer besteht, liegt nach den oben erwähnten Richtlinien bei den Eltern, nicht der Schule. Die Anmeldung für die Schule sollte demnach kein Hinderungsgrund sein, dass Eltern Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in die Schule schicken. (RRB 294 vom 29. Januar 1992)“

Das kantonale Volksschulamt hält dazu im vorerwähnten neuen Schreiben vom 15. August 2005 präzisierend fest:

Die Schule erfragt den Aufenthaltsstatus also nur zur eigenen Information. Wie eine Schulgemeinde diese Abklärung vornimmt, ist der Gemeinde überlassen. In den Muster-Anmeldeformularen für Neuzugezogene des Volksschulamtes ist keine schriftliche Erfassung des Aufenthaltsstatus vorgesehen. In Punkt 3 des Rundschreibens wird festgestellt, dass die Gemeindeschulpflege den Sachverhalt nötigenfalls in Zusammenarbeit mit der Einwohnerkontrolle abklärt. Die Schulpflege bestimmt selbst, ob sie eine solche Abklärung für nötig erachtet. Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung am Laufen sind, über deren Chancen eine Schulpflege sich informieren will, bevor sie besondere schulische Massnahmen anordnet. Nach der regierungsrätlichen Klarstellung einer Nichtweiterleitung der Daten ist es folgerichtig, dass eine Abklärung mit dem Namen des Kindes das Einverständnis der Eltern erfordert. In klaren Fällen erübrigt sich eine Abklärung.

Zu Frage 1: Die Kreisschulpflegen halten sich an die Richtlinien, so wie sie von Regierungsrat und Volksschulamt präzisiert worden sind. Eine besondere Abklärung bei der Einwohnerkontrolle (Personenmeldeamt) entfällt dabei, weil die städtischen Schulbehörden die Daten direkt online im System des Personenmeldeamts abrufen und so dessen Erfassung des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus (Niederlassung, Jahresaufenthalt, Asyl suchend, vorläufig aufgenommen usw.) in jedem Fall zur Kenntnis erhalten. Ist ein Kind nicht angemeldet, so werden einerseits die Eltern im Sinne der Richtlinien auf ihre gesetzliche Meldepflicht beim Personenmeldeamt aufmerksam gemacht. Andererseits wird das Kind, wenn es sich nicht bloss ganz kurze Zeit in Zürich aufhält, in die Schule aufgenommen, wobei der Hinweis erfolgen soll, dass damit keine Anerkennung des Aufenthalts verbunden ist und die fremdenpolizeiliche Entscheidung nicht präjudiziert wird. Hingegen meldet die Kreisschulpflege solche Kinder im Sinne der regierungsrätlichen Klarstellung nicht dem Personenmeldeamt oder dem Migrationsamt (Fremdenpolizei) und nimmt entsprechend bei diesen Behörden auch keine weiteren Abklärungen, die ja gerade eine Namensnennung bedingen würden, vor.

Zu Frage 2: Der Stadtrat hat in seiner früheren Antwort vom 10. April 2002 auf die Interpellation GR Nr. 2001/524 vom 24. Oktober 2001 die Richtlinien der Erziehungsdirektion und Polizeidirektion nicht verschwiegen, sondern dieses Rundschreiben vom 4. März 1991 ausdrücklich erwähnt. Richtig ist, dass er die darin enthaltenen Ausführungen über die Abklärung des Aufenthaltsstatus nicht speziell hervorgehoben hat. Dabei ist jedoch zu beachten,

dass es sich bei der von den Interpellanten beanstandeten Passage – wie in der damaligen Interpellationsantwort eingangs vermerkt – um ein Zitat aus einem Schreiben des Volksschulamtes vom 29. November 2001 handelt, das damals vom Schul- und Sportdepartement zur Klärung der Sach- und Rechtslage eingeholt worden war. Darin wies das Volksschulamt zunächst auf die verschiedenen Grundlagen – unter anderem eben das fragliche Rundschreiben von 1991 hin – und hielt dann fest:

Materiell gilt damit weiterhin folgende Regelung: Im Interesse der Kinder und auch der Schule ist es wichtig, alle hier weilenden (fremdsprachigen) Kinder möglichst früh zu erfassen und in die Schule aufzunehmen, um so grössere Lücken in der Schulung zu vermeiden. Wenn die Kinder keine Aufenthaltsbewilligung haben und auch kein Gesuch eingereicht ist, sind die Eltern darauf aufmerksam zu machen, dass mit der Einschulung keine fremdenpolizeiliche Entscheidung präjudiziert wird. Die Meldepflicht liegt bei den Eltern, nicht der Schule. Die Daten, welche die Schule bei der Anmeldung erhebt, sind für schulische Zwecke bestimmt und sind von der Schule nicht an die Einwohnerkontrolle oder die Fremdenpolizei weiterzuleiten. Denn dies könnte dazu führen, dass Eltern Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus nicht der Schule zuführen.

Von dieser Zusammenfassung der geltenden Regelung und der damit verbundenen Gewichtung des Inhalts des Rundschreibens durch das kantonale Volksschulamt abzuweichen, bestand für den Stadtrat in seiner Interpellationsantwort vom 10. April 2002 kein Anlass. Daran geht die unzutreffende Unterstellung, es sei in der Interpellationsantwort absichtlich etwas verschwiegen worden, vorbei.

Was die weiter beanstandete Bemerkung der damaligen Interpellationsantwort betrifft, dass nicht die Schulbehörde, sondern das Personenmeldeamt für die Abklärung des Aufenthaltsstatus verantwortlich sei, so bezieht sich das – wie aus dem Zusammenhang klar hervorgeht – gerade darauf, dass die Schulbehörde keine Meldepflicht oder sonst ausländerrechtliche Amtsobliegenheit zu erfüllen hat. Das ist nach dem Gesagten zutreffend.

Zu Frage 3: Wie bereits erwähnt, wird auch in dem vom Kanton herausgegebenen Musteranmeldeblatt der Aufenthaltsstatus nicht schriftlich festgehalten. Das Schul- und Sportdepartement führt keine Statistik über den ausländerrechtlichen Status der Schülerinnen und Schüler; es kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich um eine geringe Zahl von Kindern handelt, die ohne legalen Aufenthaltsort in der Stadt Zürich die Volksschule besuchen. Wie ebenfalls bereits erwähnt, wird im Übrigen bei allen Kindern der Aufenthaltsstatus im Register des Personenmeldeamts ohne weiteres abgefragt, so dass sich spezielle Anfragen beim Personenmeldeamt erübrigen, und entsprechend die Frage nach der Anzahl solcher Abklärungen gegenstandslos ist.

Mitteilung an die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, das Volksschulamt des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, sowie den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber