

Motion der SVP-Fraktion vom 29. März 2011 betreffend Einführung einer Ausweispflicht bei Anmeldungen/Einschreibungen an allen Schulen sowie Kindergärten des Kantons Aargau; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

Aarau, 8. Juni 2011

11.138

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

Vorbemerkungen

Die von der Motionärin verwendeten Begriffe "illegale Einwanderer" beziehungsweise "Sans-Papiers" sind rechtlich nicht klar definiert. Gemäss einer allgemeinen Definition sind "illegale Einwanderer" alle Personen, die sich längere Zeit ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten und keine feste Absicht zur Ausreise aus der Schweiz haben. Der Begriff "Sans-Papiers" wird in einem engeren Sinne für Personen verwendet, die sich nie angemeldet haben und den Behörden somit nicht bekannt sind. Als "Sans-Papiers" werden jedoch teilweise auch Personen des Asylbereichs bezeichnet, die sich nach abgelaufener Ausreisefrist weiterhin in der Schweiz aufhalten. Diese Personen sind grundsätzlich registriert und den Behörden bekannt. Gesetzlich definiert ist der Begriff "Asylsuchende". Diese haben während des Asylverfahrens ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Eine vorübergehende Erwerbstätigkeit wird ihnen jedoch nur unter besonderen Bedingungen bewilligt. Mit anderen Worten dürfen sie grundsätzlich in der Schweiz weder arbeiten noch eine Schule besuchen.

1. Anmeldung/Einschreibung an Schulen auf dem Gebiet des Kantons Aargau nur gegen Vorlage einer gültigen Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung beziehungsweise eines gültigen Studentenvisums

1.1 Berufsfachschulen

Alle Ausländer benötigen nach geltendem Recht eine Bewilligung, um einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu dürfen, was die Prüfung ihres Aufenthaltsstatus bedingt (Art. 11 Abs. 1 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG; SR 142.20]). Das gilt auch für Lernende, weshalb das kantonale Amt für Berufsbildung und Mittelschule die Lehrverhältnisse nur bewilligt (Art. 14 Abs. 3 Bundesgesetz über die Berufsbildung [Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10), wenn eine entsprechende Bewilligung des Amts für Migration und Integration vorliegt.

Nebst der ordentlichen Berufslehre bieten einige Berufsfachschulen auch Kurse für Erwachsene an, die sich die notwendigen berufspraktischen Fähigkeiten ausserhalb der üblichen Bildungsgänge erworben haben, jedoch noch schulische Bildung zur Vorbereitung auf das Qualifikationsverfahren (früher: Lehrabschlussprüfung) benötigen (sog. Nachholbildung). Voraussetzung für die Zulassung zum Qualifikationsverfahren ist in diesen Fällen eine mindestens fünfjährige berufliche Erfahrung (Art. 32 Verordnung über die Berufsbildung [Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101]), was einer Bewilligung des Amts für Migration und Integration bedarf. Zudem erfolgt eine Kontrolle über die Beiträge, welche die Berufsfachschulen den Wohnortsgemeinden der Lernenden in Rechnung stellt (§ 49 Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung, GBW; SAR 422.200). Da den Kontrollstellen der Gemeinden die Überwachung der korrekten An- und Abmeldung der ausländischen Staatsangehörigen obliegt und sie ein entsprechendes Register führen (§ 5 Abs. 1 Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und seinen Ausführungsbestimmungen VAuG; SAR 122.315]), kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden keine Wohnortsbeiträge ohne vorgängige Überprüfung des Ausländerausweises leisten. Somit kann davon ausgegangen werden, dass auch in den Nachholbildungs-Kursen keine "illegale Einwanderer" oder "Sans-Papiers" unterrichtet werden.

1.2 Kantonale Schule für Berufsbildung

Die Kantonale Schule für Berufsbildung bietet Brückenangebote an. In den Anmeldeunterlagen ist die Aufenthaltsbewilligung zu deklarieren. Lernende, die eine Schnupperlehre oder ein Praktikum absolvieren, benötigen ausserdem eine Arbeitsbewilligung vom Amt für Migration und Integration. Beim Aufnahmegespräch ins Integrationsprogramm überprüft die Stammklassenlehrperson sodann stichprobenartig die Ausweispapiere, wenn sich die mündlichen Auskünfte des eingeladenen Betreuers (Caritas, Netzwerk Asyl, Sozialdienst, gesetzliche Vertreter) nicht mit den schriftlichen Angaben im Anmeldeformular decken. Letztlich erfolgt – wie bei den Berufsfachschulen – eine Kontrolle über die Beiträge, welche die Kantonale Schule für Berufsbildung den Wohnortsgemeinden der Lernenden in Rechnung stellt. Somit kann ausgeschlossen werden, dass "illegale Einwanderer" oder "Sans-Papiers" an die Kantonale Schule für Berufsbildung aufgenommen werden.

1.3 Höhere Fachschulen

Die Fachschule für Gesundheit Aarau verlangt von ausländischen Staatsangehörigen bei der Anmeldung eine Kopie der Aufenthaltsbewilligung. Die Schweizerische Bauschule Aarau und das Landwirtschaftliche Zentrum Liebegg überprüfen den Status von ausländischen Studierenden nicht. Allerdings setzt die höhere Berufsbildung unter anderem ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, das den erfolgreichen Abschluss einer Berufslehre bescheinigt, voraus (Art. 26 Abs. 2 BBG). Zudem bedingt die Aufnahme an eine höhere Fachschule eine einschlägige berufliche Praxis, soweit diese nicht in den Bildungsgang integriert ist (Art. 29 Abs. 1 BBG). Beides setzt wiederum eine Bewilligung des Amtes für Migration und Integration voraus, sodass die Wahrscheinlichkeit, dass sich "illegale Einwanderer" oder "Sans-Papiers" an einer höheren Fachschule im Kanton Aargau anmelden, äusserst gering ist.

1.4 Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)

Zulassungsbedingung ist unter anderem eine Berufsmaturität in Verbindung mit einer beruflichen Grundausbildung oder eine eidgenössische beziehungsweise eidgenössisch anerkannte Maturität und eine mindestens einjährige Arbeitswelterfahrung (Art. 5 Bundesgesetz über die Fachhochschulen [Fachhochschulgesetz, FHSZ; SR 414.71]). Sowohl die berufliche Grundausbildung wie auch die Arbeitswelterfahrung setzen bei ausländischen Studierenden eine Bewilligung des Amtes für Migration und Integration voraus. Überdies verlangt die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) bei der Immatrikulation von allen ausländischen Studierenden die Kopie eines gültigen Ausländerausweises, womit die Forderung der Motionärin erfüllt ist.

1.5 Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene (AME)

Die Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene (AME) überprüft den Status der Studierenden nicht. Voraussetzung für die Aufnahme an die AME ist jedoch unter anderem der Ausweis über eine abgeschlossene Berufslehre oder eine mindestens dreijährige Berufstätigkeit (§ 7 Abs. § 1 Verordnung über die Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene; SAR 453.111), was bei ausländischen Studierenden einer Bewilligung des Amtes für Migration und Integration bedarf. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ausländische Staatsangehörige ohne gültigen Ausländerausweis an die AME anmelden, ist folglich äusserst gering.

1.6 Mittelschulen

Bei der Anmeldung an die Mittelschulen wird der Aufenthaltsstatus nicht überprüft. Einzig bei der Handelsmittelschule (HMS), die im Kanton Aargau Wirtschaftsmittelschule (WMS) genannt wird, und bei der Informatikmittelschule (IMS) existiert eine indirekte Kontrolle: Im Unterschied zu den Gymnasien und der Fachmittelschule vermitteln die WMS und die IMS eine berufliche Grundbildung mit Berufsmaturität. Finanziert wird diese Ausbildung wie die übrigen Grundbildungen auch mit Beiträgen der Gemeinden, deren Kontrollstellen die Überwachung der korrekten An- und Abmeldung der ausländischen Staatsangehörigen obliegt (vgl. obige Ausführungen zu Berufsfachschulen). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass keine ausländische Staatsangehörige ohne gültigen Ausländerausweis die WMS beziehungsweise die IMS besuchen.

1.7 Kindergarten, Volksschule

Auch bei der Anmeldung an Kindergarten und Volksschulen wird derzeit kein Ausländerausweis verlangt. Im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts gilt es jedoch zu beachten, dass Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Nach Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die für das Schulwesen zuständigen Kantone für einen ausreichenden, allen Kindern offen stehenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen, obligatorischen Grundschulunterricht. Das Recht beziehungsweise die Pflicht auf Grundschulunterricht gilt für alle Kinder, die sich in der Schweiz aufhalten, unabhängig von Nationalität, Aufenthaltsberechtigung, Herkunft etc. (EHRENZELLER/SCHOTT, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 18 und 25f. zu Art. 62; Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 923f.; KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 22 zu Art. 19; KIENER, Bildung, Forschung und Kultur, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 2f. zu § 57; PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, Bern/Stuttgart/Wien 1979, S. 378 Fn. 79). Auch Kinder von "illegalen Einwanderern" beziehungsweise "Sans-Papiers", die sich im Kanton Aargau aufhalten, müssen folglich im Kanton Aargau bis zum Abschluss einer Grundausbildung beschult werden beziehungsweise müssen auch diese Kinder in die Schule gehen. Das Bundesrecht gewährt den Kantonen diesbezüglich keinen Handlungsspielraum.

1.8 Fazit

Die Forderung der Motionärin ist zu einem grossen Teil bereits umgesetzt beziehungsweise erfolgt eine Kontrolle auf anderem Weg, sodass sich der zusätzliche bürokratische Aufwand der Ausweispflicht bei der Anmeldung nicht überall rechtfertigt. Keine Überprüfung erfolgt im Bereich der Kindergärten, der Volksschule und der rein schulischen Mittelschulen (Gymnasien, Fachmittelschule). Der Regierungsrat ist bereit, zu prüfen, ob im Bereich der Mittelschulen eine Ausweispflicht eingeführt werden soll. Im Bereich der Grundschulbildung erscheint eine Ausweispflicht dagegen nicht als sinnvoll, weil der Kanton die vertragsmässige Pflicht zur Gewährung von Grundschulunterricht für alle Kinder, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, zu erfüllen hat.

2. Meldepflicht

Der Bundesrat hat am 22. Dezember 2010 den Bericht "Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden" verabschiedet. In diesem Bericht wird unter anderem die Frage aufgeworfen, ob und wieweit die Schulen in die Behandlung der "Sans-Papiers" einzubeziehen sind. Der Bundesrat ist der Meinung, dass vertieft geprüft werden soll, ob der Einbezug der Schulen mit Blick auf die Interessen der Kinder an ihrer Integration und Schulbildung notwendig und zweckmässig ist und ob er sich mit ihren Rechten vereinbaren lässt. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurde vom Bundesrat beauftragt, bis Ende 2011 einen Statusbericht zu liefern, der unter anderem die Frage beinhaltet,

ob die Schulen verpflichtet werden sollen, die kantonalen Migrationsämter zu informieren, wenn bei ihnen Kinder von "illegalen Einwanderern" beziehungsweise "Sans-Papiers" unterrichtet werden.

Auch der Regierungsrat ist bereit zu prüfen, ob eine generelle Meldepflicht eingeführt werden soll. Da ein Alleingang des Kantons Aargau jedoch nicht unbedingt sinnvoll wäre, ist der Statusbericht des EJDP abzuwarten. Was die Grundschule anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass der verfassungsmässige Anspruch auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht vereitelt werden darf.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'461.–.

REGIERUNGSRAT AARGAU