

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 17. Januar 2001

56. Interpellation von Bruno Sidler und Christian Mettler betreffend Kreisschulpflegen, Einsitznahme von ausländischen Vertreterinnen und Vertretern. Am 28. Juni 2000 reichten die Gemeinderäte Bruno Sidler (SVP) und Christian Mettler (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2000/311 ein:

Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz der Stadt Zürich empfiehlt, die mit beratender Funktion in den Konsultativkommissionen «Integration fremdsprachiger Kinder» tätigen ausländischen Vertreterinnen und Vertreter von Sprachgruppen in die Sitzungen der Kreisschulpflegen mit einzubeziehen. In den Schulkreisen Uto, Schwamendingen, Limmattal und Waidberg wird diese Praxis bereits gehandhabt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welcher Rechtsgrundlage ist die Empfehlung der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz begründet?
2. Entspricht diese Empfehlung der kantonalen Gesetzgebung?
3. Ist der Stadtrat der Meinung, die übergeordnete kantonale Gesetzgebung betreffend Behörden-Organisation der Gemeinden lasse in Bezug auf das Teilnahmerecht an Sitzungen freien Spielraum? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?
4. Wie beurteilt der Stadtrat die Rechtssicherheit, wenn die Sprachgruppenvertretungen nicht in allen Schulkreisen zu diesen Sitzungen zugelassen werden?
5. Wie beurteilt der Stadtrat die Rechtssicherheit hinsichtlich der Ausstandspflicht und des Amtsgeheimnisses (Paragraphen 70 und 71 Gemeindegesetz)?
6. Sind dem Stadtrat die Beurteilungen des Regierungsrates (RRB 3312/1981) und der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (Abteilung Gemeinderecht) zum Teilnahmerecht an Sitzungen bekannt?
7. Welche Regelungen für die Teilnahme an Kreisschulpflegesitzungen empfiehlt der Stadtrat der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz?

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

Bevor auf die einzelnen Fragen eingegangen wird, drängen sich vorweg zum besseren Verständnis folgende erläuternden Bemerkungen auf: Obwohl im Gemeindegesetz nicht ausdrücklich erwähnt, wird es von jeher als zulässig erachtet, dass die Gemeindebehörden zur ihrer Unterstützung beratende Kommissionen bestellen, denen auch Nichtbehördemitglieder angehören. Den städtischen Schulbehörden wird dieses Recht in Art. 81 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) ausdrücklich zugestanden. Demgemäss sieht auch die Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (GRB vom 23. März 1998, VVZ) die Bildung beratender Kommissionen durch die Schulbehörden vor und schreibt den Kreisschulpflegen in Art. 43 im Sinne einer Minimalvorschrift die Bestellung bestimmter Kommissionen (Kindergartenkommission, Hortkommission, Kreissportkommission, Schulplankommission) sogar vor. Darüber hinaus sind die Kreisschulpflegen frei, weitere beratende Kommissionen entsprechend ihren Bedürfnissen zu bilden. Solche autonom von den Kreisschulpflegen gebildete Kommissionen stellen auch die Kommissionen zur Inte-

gration fremdsprachiger Kinder in der Volksschule (IfK) dar. Diese Kommissionen sind – unter unterschiedlichem Namen – mittlerweile in allen Schulkreisen tätig und erfüllen eine wichtige Funktion.

Die IfK fördert den Kontakt zwischen Eltern, Lehrkräften und Schulpflege mit dem Ziel einer optimalen Integration von Kindern und Eltern fremder Sprache und Kultur in die Schule. Die IfK berät die Schulpflege in Fragen der fremdsprachigen Schulkinder und wirkt als Bindeglied zwischen Eltern, Lehrkräften und Schulpflege. So beteiligt sie sich an Informationsveranstaltungen für die fremdsprachigen Eltern, steht für Übersetzungen und Vermittleraufgaben im Schulbereich zur Verfügung, vermittelt einerseits fremdsprachigen Eltern Kenntnisse über das Zürcher Schulsystem und informiert andererseits bei Bedarf über gesellschaftliche und kulturelle Hintergründe von eingewanderten Familien, auch besuchen und unterstützen die Mitglieder der IfK die Kurse in «Heimatlicher Sprache und Kultur». Damit die IfK diese vielfältigen Aufgaben wahrnehmen können, ist es unabdingbar, dass ihnen neben Mitgliedern der Kreisschulpflege und Lehrpersonen auch VertreterInnen der wichtigsten ausländischen Sprachgruppen, die nach Möglichkeit im Schulkreis wohnhaft sein sollen, angehören.

Die einleitende Sachverhaltsschilderung der Interpellation betreffend die von der Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz in diesem Zusammenhang abgegebene Empfehlung ist ungenau und gibt diese nicht richtig wieder. Die Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz hat sich dafür ausgesprochen, dass die Einführung und Organisation von Kommissionen zur Integration fremdsprachiger Kinder den einzelnen Kreisschulpflegen überlassen bleiben soll. Sie hat aber am 11. Januar 2000 im Sinne einer Empfehlung an die Kreisschulpflegen ein Musterreglement zur Organisation der IfK erlassen. Entgegen der Behauptung in der Interpellation wird darin kein generelles Teilnahmerecht der ausländischen SprachgruppenvertreterInnen an den Sitzungen der Kreisschulpflegen postuliert. Das Reglement schlägt vielmehr eine differenzierte Lösung vor, die es unter Ziff. 4 «Rechte» wie folgt festhält:

- Die IfK kann besondere, die Schulung fremdsprachiger Kinder betreffende Geschäfte der Kreisschulpflege zur Behandlung beantragen.
- Die IfK soll über wichtige sie betreffende Geschäfte der Kreisschulpflege orientiert werden.
- Die Sprachgruppenvertretungen der von der Kreisschulpflege gewählten IfK können zur Beratung von bestimmten Geschäften zu den Plenarsitzungen der Kreisschulpflege beigezogen werden, wenn sie vom Verhandlungsgegenstand in besonderem Masse betroffen sind. Sie nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme teil und unterstehen dem Amtsgeheimnis. Ausgeschlossen ist der Beizug der Sprachgruppenvertretungen insbesondere zu Traktanden, die Personalfragen oder nicht anonyme Schülerfälle betreffen.

Zu den Fragen 1 und 2: Die zitierte Bestimmung des Musterreglements betreffend Teilnahme der SprachgruppenvertreterInnen an den Sitzungen der Kreisschulpflegen entspricht praktisch wörtlich dem Vorschlag, den die Abteilung Gemeinderecht der Direktion des Innern in einer gutachterlichen Äusserung vom 21. Mai 1999 zuhan-

den der Kreisschulpflege Waidberg gemacht hat. Dieses Gutachten weist auf das Gemeindegesetz (GG) hin, das in den §§ 58 und 65 ein Teilnahmerecht bzw. eine Teilnahmepflicht für die Mitglieder der Behörden und den Schreiber vorsieht. Zudem räumt § 81 Abs. 4 GG den Lehrpersonen bzw. einer Vertretung der Lehrerschaft das Recht ein, an den Sitzungen der Schulpflege mit beratender Stimme teilzunehmen (ferner erwähnt § 139 Abs. 2 Volksschulverordnung das Teilnahmerecht auch einer Vertretung der KindergärtnerInnen an den Schulpflegesitzungen). Gemäss herrschender Auffassung ist diese Regelung der kantonalen Gesetzgebung abschliessend und sind daher die Gemeinden in der Organisation ihrer Behörden, soweit es das Teilnahmerecht an den Sitzungen betrifft, nicht frei. Der Regierungsrat hat entsprechend einen Bezirksratsentscheid, mit welchem einer Gemeinde untersagt wurde, einem Nichtmitglied ein ständiges Teilnahmerecht an Behördensitzungen einzuräumen, geschützt (RRB Nr. 3312/1981). Diese Praxis des Regierungsrats stimmt auch mit neueren Lehrmeinungen überein (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 3 zu § 65; Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Rz 1457).

Damit ist allerdings – wie die Abteilung Gemeinderecht der Direktion des Innern hervorhebt – nicht gesagt, dass die Schulpflegen Vertretungen bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht von sich aus zu den Sitzungen der Schulpflege einladen dürften. Es wird allgemein als zulässig betrachtet, dass Behörden zu bestimmten Geschäften Sachverständige oder vom Verhandlungsgegenstand besonders Betroffene beiziehen, sofern daran ein Interesse besteht. Den Behörden kommt bei der Beurteilung der Frage, zu welchen Geschäften einzelne Nichtmitglieder einzuladen sind, ein relativ grosses Ermessen zu. So ist es möglich, dass Vertreter oder Vertreterinnen bestimmter Personengruppen wiederholt zu Sitzungen einer Behörde beigezogen werden, wenn sie von mehreren Geschäften in besonderer Masse betroffen werden. Es liegt auf der Hand und leuchtet ohne weiteres ein, dass sich eine solch wiederholte Einladung insbesondere bei den Sprachgruppenvertretungen der IfK aufdrängen kann, da Ausländer und Ausländerinnen bzw. deren Vertretungen unbestrittenermassen in vielen Schulfragen besondere Kenntnisse einbringen können und von bestimmten Entscheiden in besonderer Masse betroffen sind (so beispielsweise bei Fragen der Betreuung, bestimmter Schulprojekte, der Einschulung, der Stütz- und Fördermassnahmen, der Zusammenarbeit mit Eltern und der Elterninformation).

Daraus kann allerdings nach Auffassung der Abteilung Gemeinderecht der Direktion des Innern kein ständiges Teilnahmerecht der Sprachgruppenvertretungen der IfK an den Sitzungen der Kreisschulpflegen abgeleitet werden. Trotz des Grundsatzbeschlusses müsse die Kreisschulpflege bzw. deren Büro von Fall zu Fall entscheiden, ob und wie weit die Sprachgruppenvertretungen zu den Sitzungen einzuladen sind. Diese Auffassung liegt auch dem Musterreglement der Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz zugrunde, das diesbezüglich – wie gesagt – den Regelungsvorschlag der Abteilung Gemeinderecht wiedergibt.

Zu Frage 3: Der Stadtrat ist nicht der Meinung, dass das kantonale Recht in Bezug auf das Teilnahmerecht an Behördensitzungen den Gemeinden freien Spielraum lässt. Im speziellen Zusammenhang der

Teilnahme der Sprachgruppenvertretungen an den Sitzungen der Kreisschulpflegen ist allerdings nicht zu verkennen, dass angesichts des hohen Anteils der ausländischen Schülerinnen und Schüler die erforderliche besondere Betroffenheit dieser Personengruppen zumindest in einzelnen Schulkreisen bei den weitaus meisten Themen gegeben sein dürfte und daher so gesehen der Beizug dieser Vertretungen wohl zu fast jeder Sitzung in Betracht fällt. Dieser Umstand führt bei einzelnen Kreisschulpflegen dazu, dass sie den Sprachgruppenvertretungen ein weitgehendes Teilnahmerecht an ihren Plenumssitzungen gewähren. Dabei wird zugunsten dieser Praxis auch geltend gemacht, dass die Gewährung eines blossen Anwesenheitsrechts mit beratender Stimme für spezifisch betroffene Gruppen nichts an den gesetzlich geregelten Entscheidungsbefugnissen ändere. Es werde aber der Entscheidungsfindungsprozess fundierter und die Qualität der Entscheidungen erhöht, wenn durch die Präsenz besonders betroffener Gruppen zuvor relevante Meinungen gehört werden. Angesichts des hohen Anteils an fremdsprachigen Kindern in der Stadt Zürich im Allgemeinen und in einzelnen Schulkreisen im Besondern sei es offenkundig, dass die SprachgruppenvertreterInnen in sämtlichen schulischen Belangen spezifische Betroffenheiten fremdsprachiger Kinder wahrnehmen und sichtbar machen könnten. Deshalb sei nicht einzusehen, weshalb den Sprachgruppenvertreterinnen/-vertretern nicht ein regelmässiges Anwesenheitsrecht zugestanden werden könne, dies unter dem Vorbehalt, dass ihnen die Anwesenheit in begründeten Fällen (Personalfragen, nicht anonyme Schülerfälle) verweigert werde. In diesem Sinne verfahren denn auch einzelne Kreisschulpflegen, in dem sie vorsehen, dass die Sprachgruppenvertretungen der IfK regelmässig zu den Sitzungen eingeladen und nur ausnahmsweise von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

Zu Frage 4: Wie eine Umfrage im Vorfeld der Interpellationsantwort ergeben hat, handhaben die Kreisschulpflegen die Sitzungsteilnahme der Sprachgruppenvertretungen unterschiedlich. In den Schulkreisen Glatttal und Zürichberg nehmen die SprachgruppenvertreterInnen nicht an den Sitzungen der Kreisschulpflegen teil, die Anliegen der IfK werden im Plenum durch die ihr angehörenden Kreisschulpflegemitglieder vertreten. Im Schulkreis Waidberg werden die SprachgruppenvertreterInnen von Fall zu Fall zu bestimmten Geschäften an die Plenumssitzungen eingeladen. In den Schulkreisen Limmattal, Uto, Schwamendingen und Letzi ist die Teilnahme der SprachgruppenvertreterInnen dagegen der Regelfall. Diese Unterschiede spiegeln unterschiedliche Bedürfnisse und Auffassungen wieder, eine erhebliche Gefährdung der Rechtssicherheit kann darin aber kaum erblickt werden.

Zu Frage 5: Wie im Gutachten der Abteilung Gemeinderecht der Direktion des Innern festgehalten, unterstehen die an den Sitzungen der Kreisschulpflegen teilnehmenden SprachgruppenvertreterInnen der IfK sowohl der Schweigepflicht gemäss § 71 Gemeindegesetz und Art. 293/320 Strafgesetzbuch als auch der Ausstandspflicht gemäss § 70 Gemeindegesetz und § 5a Verwaltungsrechtspflegegesetz. Auch im Musterreglement der Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz wird ausdrücklich auf das Amtsgeheimnis hingewiesen. Entsprechend geht der Stadtrat davon aus, dass die Kreisschulpflegen die Sprachgruppenvertretungen auf die Einhaltung dieser Pflichten aufmerksam machen.

Zu Frage 6: Die Beurteilungen des Regierungsrates gemäss RRB Nr. 3312/1981 und der Abteilung Gemeinderecht der Direktion des Innern sind dem Stadtrat bekannt. Sie liegen – wie die vorstehenden Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 zeigen – der vorliegenden Interpellationsbeantwortung zugrunde. Auch wenn der Stadtrat nicht verkennt, dass die praktische Umsetzung dieser Rechtserkenntnis im besonderen Fall der ausländischen Vertretungen der IfK Schwierigkeiten bietet, so hält er doch dafür, dass im Sinne der Stellungnahme der Abteilung Gemeinderecht nicht darauf verzichtet werden kann, von Sitzung zu Sitzung zu prüfen, ob und inwieweit die Sprachgruppenvertretungen zu den Kreisschulpflege-Sitzungen einzuladen sind.

Zu Frage 7: Der Stadtrat schliesst sich den von der Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz erlassenen Empfehlungen im Musterreglement betreffend die Kommission zur Integration fremdsprachiger Kinder an und braucht daher der Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz schon deshalb keine weiteren Empfehlungen zu erteilen. Was die unterschiedliche Handhabung der Teilnahme der Sprachgruppenvertretungen an den etwa viermal im Jahr stattfindenden Plenumssitzungen der Kreisschulpflegen betrifft, so weist der Stadtrat die Kreisschulpflegen im Übrigen nochmals auf die im Musterreglement formulierten Voraussetzungen und Bedingungen hin, die sich aufgrund des übergeordneten Rechts für den Beizug dieser Vertretungen ergeben.

Mitteilung an die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber