



Kantonsratsbeschluss

betreffend Beschulung schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher aus der Ukraine

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 24. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage betreffend Beschulung schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher aus der Ukraine.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen hierzu Bericht und gliedert diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Situation bestehende Integrationsklasse
3. Einschulungspauschale und solidarische Finanzierung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Inkrafttreten und Befristung
6. Zeitplan
7. Antrag

1. In Kürze

Der Krieg in der Ukraine hat Auswirkungen auf die Zuger Schulen. Bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen aus der Ukraine entstehen Kosten für Kanton und Gemeinden. Der vorliegende Beschluss regelt Finanzierungsfragen zwischen Kanton und Gemeinden sowie den solidarischen Kostenteiler unter den Gemeinden.

Der Krieg in der Ukraine hat zu einer grossen Fluchtbewegung geführt. In grosser Zahl und schnell treffen Betroffene im Kanton Zug ein. Mitte Mai beschulten die gemeindlichen Schulen rund 150 Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Die erwarteten Zahlen schwanken in Abhängigkeit vom Szenario. Bis Herbst 2022 müssen sich die Kantone auf eine Anzahl von 80 000 bis 150 000 Menschen vorbereiten. Der Kanton Zug bereitet sich auf die Aufnahme von über 1500 Menschen vor, davon 20-30 Prozent im schulpflichtigen Alter. Aktuell sind gut zwei Drittel der Geflüchteten bei Gastfamilien untergebracht und ein Drittel in kantonalen Unterkünften. Es ist damit zu rechnen, dass mit zunehmender Dauer des Kriegs vermehrt Geflüchtete aus den Gastfamilien in kantonale Unterkünfte wechseln.

Schnelle Reaktion

Mit dem Eintreffen der ersten Geflüchteten haben die Gemeinden und Schulen aus dem Stand Konzepte entworfen und mit der Umsetzung begonnen. In dieser Phase hat die Direktion für Bildung und Kultur u. a. via Freistellungen Ressourcen auf Schulleitungsebene geschaffen und darüber die Staatswirtschaftskommission gemäss § 34 Abs. 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) informiert.

Finanzierungsfragen rücken in den Vordergrund

Nach der Startphase rücken nun auch Finanzierungsfragen in den Vordergrund. Gegenstand dieses Beschlusses ist daher einerseits eine durch den Kanton finanzierte

Einschulungspauschale. Andererseits soll zwischen den Gemeinden, die sehr unterschiedlich betroffen sind, ein solidarischer Kostenteiler festgelegt werden. Die Einwohnergemeinden konnten zum Entwurf des vorliegenden Beschlusses Stellung nehmen. Aufgrund der Rückmeldungen wurde der Stichtag für die kantonale Einschulungspauschale von Ende Juni nach Mitte November geschoben, womit sich der Kantonsbeitrag erhöht.

2. Situation bestehende Integrationsklasse

Im Sommer 2019 hat der Kantonsrat seinen Erlass betreffend Integrationsklasse auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich um fünf Jahre bis am 31. Juli 2024 verlängert. Die bestehende Integrationsklasse erfüllt den vom Kantonsrat beabsichtigten Zweck optimal, vermag aber angesichts der Dynamik der Fluchtbewegung aus der Ukraine und aufgrund der grossen Anzahl Geflüchteter nicht zu bestehen. Die gemeinsame Verantwortung und die Finanzierung der bestehenden Integrationsklasse beruht wesentlich auf der Möglichkeit, dass alle Gemeinden Primarschulkinder in diese Klasse entsenden können. Dieses Entsendemodell funktioniert im Fall Ukraine nicht. Zudem ist die Organisationseinheit «Klasse» zu starr für die gegenwärtige Lage, in welcher die Gemeinden ein Höchstmass an Handlungsfreiheit benötigen, um die Situation zu bewältigen. Handlungsfreiheit meint hier, dass in einer Gemeinde Kinder und Jugendliche von Anfang an integriert, hingegen in einer anderen Gemeinde – in der die Anzahl schlicht zu gross ist – in eigenen Klassen separiert werden können. In wieder einem anderen Fall unterstützen sich die Gemeinden gegenseitig bei der Beschulung. Um hier Handlungsfreiheit zu gewährleisten, muss für die Beschulung ukrainischer Kinder und Jugendlicher ein Wechsel vom Ansatz «pro Klasse» zum Ansatz «pro Kopf» vollzogen werden.

Weiter beschränkt sich die Beschulung in der bestehenden Integrationsklasse explizit auf Schülerinnen und Schüler im Primarschulalter, was vorliegend unzweckmässig ist.

Die Problemerkennung hinsichtlich des Krieges in der Ukraine zeigte aber auch, dass die bestehende Integrationsklasse ihren Auftrag weiterhin erfüllen muss. Die Schweiz erwartet für das Jahr 2022 – die Geflüchteten aus der Ukraine nicht miteingerechnet – einen Anstieg der Asylzahlen im Bereich von 15 Prozent.

Aus diesen Gründen wurde die bestehende Integrationsklasse gleich zu Beginn für die Beschulung ukrainischer Kinder und Jugendlicher geschlossen und ein neuer Lösungsweg gesucht.

3. Einschulungspauschale und solidarische Finanzierung

Der Kanton vergütet den Gemeinden pro Schülerin und Schüler aus der Ukraine einmalig eine Einschulungspauschale in der Höhe einer Normpauschale im Jahr 2022. Stichtag für die Geltendmachung ist der 15. November 2022. Das bedeutet, dass die Einschulungspauschale für jede bis dahin eingeschulte Schülerin und jeden Schüler rückwirkend entrichtet wird. Dabei gilt der Aufenthaltsort als Kriterium, welcher Gemeinde die Einschulungspauschale ausbezahlt wird. Für die Weiterleitung der Einschulungspauschale an die Gemeinde, welche die Beschulung tatsächlich übernommen hat, sind die betroffenen Gemeinden selber zuständig. Nach der Entrichtung der Einschulungspauschale beteiligt sich der Kanton gemäss den bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen an den Beschulungskosten, nämlich via Normpauschale mit Stichtag 15. November jeweils für das kommende Kalenderjahr.

Neben der einmaligen Einschulungspauschale soll aufgrund der ungleichen Betroffenheit die solidarische Kostenverteilung zwischen den Gemeinden geregelt werden. Pro Schülerin und Schüler werden dazu vierteljährlich pauschal 4000 Franken proportional zur Wohnbevölkerung aufgeteilt. Dieser Wert wird gerundet hergeleitet aus den im Kantonsratsbeschluss zur Integrationsklasse auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich vom 24. November 2016 (BGS 412.118) festgelegten Kosten von 300 000 Franken pro Jahr für eine

Klasse von maximal 14 Schülerinnen und Schülern. Daraus ergeben sich Kosten von 21 429 Franken pro Kopf. Zieht man davon die Normpauschale ab und berücksichtigt dabei, dass es sich zu 80 Prozent um Schülerinnen und Schüler der Kindergarten- und Primarstufe handelt (vgl. Ziff. 4. Finanzielle Auswirkungen), resultiert ein Restbetrag von ungefähr 15 000 Franken, der für die quartalsweise Abrechnung auf 16 000 Franken aufgerundet wird (4 x 4000 Franken). Rechnungstellung und Auszahlung werden durch den Kanton vorgenommen und verrechnet, so dass die Finanzflüsse netto erfolgen. Massgebend ist der Schulort. Die Gemeinden müssen die Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine zur Durchführung dieses solidarischen Kostenausgleichs in einer separaten Statistik führen und dem Kanton melden. Das Amt für gemeindliche Schulen nimmt die Meldungen entgegen, konsolidiert und kontrolliert diese für die nachfolgende Abrechnung. Da die Lage dynamisch bleibt, sich der Aufenthaltsort der Geflüchteten im Kanton gegebenenfalls rasch verändern kann und die Gemeinden einander bei der Beschulung helfen, müssen die Schülerinnen- und Schülerzahlen für den solidarischen Kostenteiler an mehreren Stichtagen erfasst werden. Dies soll quartalsweise geschehen, beginnend am 30. Juni 2022 und endend am 31. Dezember 2023. Die Abrechnung durch die Direktion für Bildung und Kultur erfolgt innerhalb von zwei Wochen nach dem jeweiligen Stichtag. Der Gemeindeanteil an den Kosten der Sonderschulung (50 Prozent Gemeinde, 50 Prozent Kanton) gemäss §§ 34^{bis}, 35 und 36 des Schulgesetzes (SchulG) vom 27. September 1990 (BGS 412.11) wird ebenfalls solidarisch gemäss ständiger Wohnbevölkerung von den Gemeinden getragen. Die Abrechnung erfolgt per Ende Jahr durch die Direktion für Bildung und Kultur.

4. Finanzielle Auswirkungen

Wie eingangs beschrieben, sind verschiedene Szenarien möglich, und eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist mit Unsicherheiten behaftet. Es soll folgendes Szenario für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen angenommen werden: Insgesamt nimmt der Kanton Zug im Jahr 2022 1500 Geflüchtete aus der Ukraine auf, von denen rund 20 Prozent – also 300 – Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter und somit künftig Schülerinnen und Schüler (SuS) in Zuger Gemeinden sind. Die Verteilung dieser Kinder und Jugendlichen auf die Schulstufen wird gleich angenommen wie die bestehende im Falle der einheimischen Schülerinnen und Schüler, d. h. 80 Prozent besuchen die Kindergarten- und Primarstufe (= 240 SuS) und 20 Prozent die Sekundarstufe 1 (= 60 SuS).

4.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Gemäss dem hier zugrunde gelegten Szenario werden per 15. November 2022 300 Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine in der Bildungsstatistik erfasst, so dass der Kanton für diese im Jahr 2023 erstmals die Normpauschalen an die Gemeinden zahlt. Die Kosten für den Kanton werden 2023 also sprunghaft um 1 836 720 Franken ansteigen (siehe Berechnung weiter unten). Da diese Kosten aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen und unabhängig von dieser Vorlage anfallen, werden sie nachfolgend auch nicht als finanzielle Auswirkung aufgeführt. Ebenso hat der solidarische Kostenausgleich zwischen den Gemeinden gemäss §§ 3 und 4 des vorliegenden Kantonsratsbeschlusses keine finanziellen Konsequenzen für den Kanton, da dieser lediglich als Clearingstelle fungiert.

Für die Ausrichtung der Einschulungspauschale werden ebenfalls die per 15. November 2022 in der Bildungsstatistik erfassten Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine als Basis genommen. Die Einschulungspauschale hat die Höhe einer vollen Normpauschale, unabhängig davon, wann die Schülerin oder der Schüler in die Schweiz eingereist bzw. eingeschult wurde. $(240 \text{ SuS} * 5\,332 \text{ Franken}) + (60 \text{ SuS} * 9\,284 \text{ Franken}) = 1\,836\,720 \text{ Franken}$

A	Investitionsrechnung	2022	2023	2024	2025
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	1 836 720			
	effektiver Ertrag				

4.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden haben gemäss angenommenem Szenario im Jahr 2022 300 Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine einzuschulen. Für dieses Jahr werden jedoch basierend auf den gesetzlichen Grundlagen noch keine Normpauschalen vom Kanton an die Gemeinden ausgezahlt. Dies erfolgt erst im Rahmen des regulären Finanzierungsmodells ab 2023. Die Gemeinden erhalten jedoch – wie in Kapitel 4.1 ausgeführt – im Jahr 2022 insgesamt 1 836 720 Franken vom Kanton als Einschulungspauschale. Für die zu erwartende ungleiche Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Gemeinden resp. die gemeindlichen Schulen soll ein solidarischer finanzieller Ausgleichsmechanismus zwischen den Gemeinden für die Jahre 2022 und 2023 eingeführt werden.

Der solidarische Kostenausgleich kann nur ansatzweise dargestellt werden, da er massgeblich von der Verteilung der ukrainischen Schülerinnen und Schüler auf die Gemeinden abhängt und diese noch offen ist. Zudem ist davon auszugehen, dass es in diesem Zeitraum (bis Ende 2023) zu teilweise massgeblichen Bewegungen bzw. Wechseln von Schülerinnen und Schülern zwischen den Gemeinden kommen kann. Aus diesem Grund wird der Ausgleich quartalsweise durchgeführt. Ursprünglich wurde von einem nur einmal jährlich durchzuführenden Ausgleich ausgegangen, wobei als Kostenbasis pro Schülerin und Schüler von 15 000 Franken ausgegangen wurde.

Diese Kostenbasis wurde in Anlehnung an den Kantonsratsbeschluss betreffend Integrationsklassen (BGS 412.118) wie folgt berechnet:

300 000 Franken pro Integrationsklasse à maximal 14 Schülerinnen und Schüler ergibt pro Schülerin und Schüler 21 429 Franken. Zieht man davon den Kantonsanteil des gewichteten Mittelwerts aus einer Primarschul- und einer Sekundarschul-Normpauschale ($0,8 * 5332 \text{ Franken} + 0,2 * 9284 \text{ Franken} = 6122 \text{ Franken}$) ab, resultieren 15 307 Franken an verbleibenden Kosten pro SuS.

Im vorliegenden Kantonsratsbeschluss wird jedoch anstatt des gewichteten Mittelwerts lediglich der Wert einer Primarschul-Normpauschale abgezogen, wodurch die verbleibenden Kosten pro Schülerin und Schüler nun 16 097 Franken pro Jahr betragen, welche auf 16 000 Franken gerundet werden. Da der solidarische Ausgleich quartalsweise stattfinden soll, wird dieser auf der Basis von einem Viertel von 16 000 Franken – also von 4000 Franken – berechnet.

Gemäss dem Beispielszenario beträgt die Ausgleichssumme pro Quartal (d. h. bei 300 Schülerinnen und Schülern) insgesamt 1 200 000 Franken (300 SuS * 4000 Franken). Die Gemeinden beteiligen sich gemäss ständiger Wohnbevölkerung (im folgenden Beispiel Stand 2020) wie folgt an diesem Ausgleichstopf:

Gemeinde	Franken
Zug	288'197.93
Oberägeri	59'480.95
Unterägeri	83'597.62
Menzingen	42'306.68
Baar	229'984.31
Cham	158'789.82
Hünenberg	81'705.93
Steinhau- sen	95'012.97
Risch	104'462.08
Walchwil	35'587.93
Neuheim	20'873.78
Total	1 200 000

Jede Gemeinde, die Kinder oder Jugendliche aus der Ukraine beschult, erhält aus diesem Ausgleichstopf pro Schülerin und Schüler 4000 Franken. Eine Gemeinde, die keine Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine bei sich beschult, zahlt den obengenannten Betrag in den Ausgleich ein, ohne selbst eine Entschädigung daraus zu erhalten.

Auch für Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine, welche Sonderschulung erhalten, soll gemäss § 4 dieser Vorlage ein solidarischer Ausgleich zwischen den Gemeinden eingeführt werden. In diesem Bereich werden die Kosten pro Schülerin und Schüler gemäss §§ 34^{bis} Abs. 3, 35 Abs. 3 und 36 Abs. 3 SchulG je zu 50 Prozent vom Kanton und den Gemeinden getragen. Dabei bezahlt der Kanton die Rechnungen der Sonderschulen zunächst vollständig und verrechnet die Kosten per Jahresende zur Hälfte an die jeweiligen Gemeinden weiter. Der Ausgleichsmechanismus besteht hier lediglich darin, dass die genannten hälftigen Anteile nicht den jeweiligen Gemeinden in Rechnung gestellt werden, sondern dass die Gesamtsumme aller gemeindlichen Anteile ebenfalls gemäss ständiger Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt wird. Dieser Ausgleich wird nur einmal jährlich, per Ende Jahr, durchgeführt.

Geht man von einem Gesamtbetrag der Sonderschulkosten für Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine von 1 250 000 Franken in einem Jahr aus (wovon die Hälfte – also 625 000 Franken – von den Gemeinden zu tragen sind), resultierten auf Basis der ständigen Wohnbevölkerung per Ende Jahr folgende Nettokosten pro Gemeinde:

Gemeinde	Franken
Zug	150'103.09
Oberägeri	30'979.66
Unterägeri	43'540.43
Menzingen	22'034.73
Baar	119'783.50
Cham	82'703.03
Hünenberg	42'555.17
Steinhau- sen	49'485.92
Risch	54'407.33
Walchwil	18'535.38
Neuheim	10'871.76
Total	625 000

5. Inkrafttreten und Befristung

Im Kanton Zug tritt ein Erlass nur in Ausnahmefällen rückwirkend in Kraft. Vorliegend wird die Rückwirkung ausdrücklich angeordnet, denn die Dauer des Verfahrens korrespondiert nicht mit der Dringlichkeit der Beschulung der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine. Zudem ist die Rückwirkung zeitlich mässig und führt weder zu einer stossenden Rechtsungleichheit noch stellt sie einen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar. Folglich ist es zulässig, dass der Kantonsratsbeschluss betreffend Beschulung schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher aus der Ukraine rückwirkend per 1. April 2022 in Kraft tritt.

Der Kantonsratsbeschluss ist befristet bis am 31. Dezember 2023.

6. Zeitplan

2. Juni 2022	Kantonsrat, Kommissionsbestellungen
Juni 2022	Bildungskommission und Staatswirtschaftskommission
7. Juli 2022	Kantonsrat, 1. Lesung
25. August 2022	Kantonsrat, 2. Lesung
2. September 2022	Publikation Amtsblatt
2. November 2022	Ablauf Referendumsfrist
12. März 2023	Allfällige Volksabstimmung
1. April 2022	Inkrafttreten (rückwirkend)

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3428.2 - 16968 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 24. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser