



Kantonsratsbeschluss

betreffend Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 12. Juli 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage betreffend Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage
2. Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich
 - 2.1. Abgrenzungen betreffend die Einschulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich
 - 2.2. Grundsätzliches
 - 2.3. Finanzielles
 - 2.4. Schulstandorte und Anzahl Klassen
3. Vernehmlassung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Inkrafttreten
6. Zeitplan
7. Antrag

1. Ausgangslage

Am 25. Februar 2016 hat der Kantonsrat die Motion von Esther Haas, Andreas Hostettler, Peter Letter, Beat Unternährer, Beat Iten, Zari Dzaferi, Pirmin Andermatt und Karin Andenmatten-Helbling betreffend die Schaffung von kantonalen Integrationsklassen für schulpflichtige Kinder im Asylbereich vom 24. Januar 2016 (Vorlage Nr. 2583.1 - 15083) überwiesen, als teilerheblich erklärt und der Umwandlung in ein Postulat zugestimmt. Der Verzicht auf umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten sollte nach Auffassung des Kantonsrats die Handlungsfreiheit seitens Kanton sowie grundsätzlich das Tempo erhöhen, mit welchem einer Lösung zugestrebt werden kann. Dem Regierungsrat war im Zusammenhang mit dem Vorstoss besonders wichtig, dass die besondere Lage nicht dazu verleitet, vorschnell Lösungen abseits gesetzlich geregelter Zuständigkeiten, Strukturen und Prozesse zu suchen. Es geht darum, die Einwohnergemeinden zu einer solidarischen Finanzierung der zeitlich befristeten Integrationsbeschulung zu verpflichten und damit die Schaffung jener separativen Strukturen zu befördern, damit den spezifischen Bedürfnissen von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zur Integration in die Regelstrukturen entsprochen werden kann. Zugleich können dadurch auch die gemeindlichen Regelstrukturen entlastet werden.

2. Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich

2.1. Abgrenzungen betreffend die Einschulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich

Soweit wie möglich soll auf bestehende Strukturen zur Einschulung und zur Integration in die Berufsbildung zurückgegriffen werden. Solche bestehen im Bereich der vorschulischen Frühförderung, des Kindergartens und des Integrations-Brücken-Angebots (I-B-A).

- Im Bereich der Frühförderung bemüht sich die Abteilung Soziale Dienste Asyl des Kantonalen Sozialamts, Kinder im Vorschulalter auf Kosten des Kantons in Strukturen wie Spielgruppen und ähnlichen Angeboten zu fördern, damit sie bei Eintritt in den obligatorischen Kindergarten den Anschluss an den Unterricht finden.
- Kinder im Kindergartenalter werden am einfachsten direkt in die Kindergärten eingeschult. Zu diesem Schluss kam im Zuge der operativen Vorbereitungsarbeiten die «Arbeitsgruppe Schule und Asyl», in welcher auch Rektoren vertreten sind, die von den Einwohnergemeinden delegiert wurden.
- Im Bereich der Sekundarstufe I verfügt der Kanton mit dem I-B-A über ein zweckmässiges Instrument für die Integration dieser Altersgruppe. Wie im Rahmen der externen Vernehmlassung von sämtlichen Einwohnergemeinden vorgeschlagen, sollen Jugendliche, welche auf den Berufsbildungsprozess vorbereitet werden, das I-B-A besuchen. Die Ausgestaltung des Integrations-Brücken-Angebots ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Denkbar ist bspw. neben Grund- und Brückenjahr die Einführung eines dritten, vorgelagerten Jahres im Sinne eines «Vorjahres Basisintegration» mit angepasster Stundentafel und fokussiertem Lehrplan (im Auftrag der Einwohnergemeinden). Die Führung dieses «Vorjahres Basisintegration» kann durch das I-B-A an einen externen Dritten ausgelagert werden.
- Neben den Angeboten der Sekundarstufe I umfasst das I-B-A auch Angebote auf der Sekundarstufe II. Die Trennung zwischen obligatorischer und nachobligatorischer Schulzeit ist für den Kostenteiler Kanton/Einwohnergemeinden von Belang. Dabei wird bereits heute allein auf das Kriterium des Alters abgestellt. Für Jugendliche bei denen unklar ist, wie viele Jahre ausländischen Schulbesuchs an die Schulpflicht angerechnet werden können, gilt in Übereinstimmung mit dem Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (BGS 411.1) sowie mit den §§ 5 und 6 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11) die Regel, dass das Obligatorium am Ende des Schuljahrs aufhört, in dem das sechzehnte Altersjahr (Stichtag 1. März) vollendet worden ist.

2.2. Grundsätzliches

Die Einwohnergemeinden finanzieren die Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich gemeinsam. Das zusätzliche Engagement des Kantons im Zusammenhang mit der Beschulung von Kindern und Jugendlichen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Vorschul- und Sekundarschulalter (vgl. 2.1.) rechtfertigt ein auf die reguläre Normpauschale beschränktes finanzielles Engagement des Kantons. Bei einer angenommenen Belegung mit zwölf Schülerinnen und Schülern beträgt das Finanzierungsverhältnis Kanton/Einwohnergemeinden pro Integrationsklasse im Bereich der Primarstufe 1:2. Das Angebot der Integrationsklassen wird durch den Kanton koordiniert (bspw. Klärung operativer Fragen oder die Abwicklung der Abrechnungen).

Der vorliegende Kantonsratsbeschluss regelt die solidarische Finanzierung der Integrationsklassen auf Primarschulstufe, welche wiederum durch Einwohnergemeinden getragen werden. Die Angebote des I-B-A sind kantonal getragen und deren Finanzierung ist nicht gemeindeübergreifend-solidarisch. Dennoch sind zur Beurteilung des Ganzen folgende Aspekte zur Finanzierung der Angebote des I-B-A von Belang:

- Für das skizzierte, bspw. in Studententafel und Lehrplan angepasste «Vorjahr Basisintegration», das an einen externen Dritten ausgelagert werden kann, kann von tieferen Kosten bzw. einem hohen Abdeckungsgrad durch die Normpauschale ausgegangen werden, der die Einwohnergemeinden entlastet.
- Für die anschliessenden Integrationsjahre am I-B-A, soweit Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I im Auftrag der Einwohnergemeinden beschult werden, besteht ein Finanzierungsschlüssel (Regierungsratsbeschluss vom 17.6.08), der den Einwohnergemeinden jedoch nicht die Vollkosten überwälzt. Soweit Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II beschult werden, fallen die Kosten vollumfänglich zulasten des Kantons an. Die Abgrenzung erfolgt über das Kriterium des Alters. Diese Regeln (Finanzierung und Abgrenzung) sind den Einwohnergemeinden bekannt und etabliert. Der Transparenz halber sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass der Kanton im Rahmen des Projekts «ZFA 2018» bestrebt ist, für diese Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I den Einwohnergemeinden inskünftig Vollkosten zu verrechnen. Dies, weil für die Sekundarstufe I (Volksschule) die Einwohnergemeinden zuständig sind.

2.3. Finanzielles

Für das Führen einer Integrationsklasse werden einer Standortgemeinde pro Monat 15 000 Franken vergütet. In diesem Betrag spiegeln sich die besondere Situation im Zusammenhang mit Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie die Beschulung in einer Kleinklasse inklusive des Mittagstischs jedoch ohne Nachmittagsbetreuung. Der Betrag ist einerseits so angesetzt, dass der beschulenden Einwohnergemeinde im Vergleich mit den nicht-beschulenden Einwohnergemeinden keine Mehrkosten entstehen. Durch die Finanzierung des Pauschalbeitrages unabhängig der Anzahl Kinder im Klassenverbund beinhaltet dieser Beitrag eine Defizitgarantie, da eine Unterbelegung nicht ins Gewicht fällt.

Der durch den Kantonsbeitrag nicht gedeckte Teil der Kosten wird unter den Einwohnergemeinden gemäss ständiger Wohnbevölkerung aufgeteilt. Ein solidarischer Kostenteiler ist ein wichtiges Anliegen der Einwohnergemeinden. Damit kann gewährleistet werden, dass einer Einwohnergemeinde mit mehr Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich anteilmässig nicht die höheren Kosten entstehen als einer anderen Einwohnergemeinde. Die Direktion für Bildung und Kultur übernimmt dabei die Rolle eines «Clearing House» und ist für die korrekte Abwicklung aller Zahlungen nach dem Brutto-Prinzip zuständig. Die Kostenabrechnung und Rechnungsstellung an die Einwohnergemeinden sowie die Auszahlung der nicht durch die Normpauschale gedeckten Kosten an die Standortgemeinden erfolgen durch die Direktion für Bildung und Kultur im Folgejahr. Dies bedeutet, dass eine Einwohnergemeinde, welche eine Klasse im August eröffnet, im folgenden Frühjahr entschädigt wird.

2.4. Schulstandorte und Anzahl Klassen

Damit die Steuerung der gemeindlichen Integrationsklassenangebote in der Hand der koordinierenden Direktion für Bildung und Kultur verbleibt, werden die Schulstandorte und die Anzahl der Klassen insbesondere unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen und auf Antrag der jeweiligen Einwohnergemeinde durch die Direktion für Bildung und Kultur festgelegt. Diese Zuständigkeit ist bspw. wichtig, wenn es um die Frage von Neueröffnungen geht oder wenn sich mehrere Einwohnergemeinden als Standort für eine Integrationsklasse bewerben.

Für die Klassengrössen der Integrationsklassen für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen die Richt- und Höchstzahlen für Kleinklassen für nur teilweise schulbereite Kinder (Richtzahl: 10; Höchstzahl: 14) gemäss dem Schulgesetz gelten. Damit kann die Frage der Klassengrösse auf einer bestehenden gesetzlichen Grundlage und pädagogisch und organisatorisch (Eröffnung neuer Klassen) angemessen beantwortet werden.

3. Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinden wurden zum Kantonsratsbeschluss betreffend Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zur Vernehmlassung eingeladen. Vorab ist zu erwähnen, dass die Anträge nicht immer von sämtlichen Einwohnergemeinden gestellt wurden. Deshalb werden in den Klammern jeweils die Gemeinden erwähnt, welche die entsprechenden Anträge stellten.

§ 1 Abs. 1, Grundsatz

Anträge der Gemeinden:

1. Das bestehende I-B-A Angebot soll ausgebaut (Zug, Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Risch und Walchwil) und alle Jugendlichen im Oberstufenalter der Asyl- und Flüchtlingsfamilien sollen im I-B-A eingeschult werden (alle Gemeinden). § 1 soll entsprechend angepasst werden (alle Gemeinden). Die Kosten für diese Jugendlichen sollen wie bei der Finanzierung für die Asyl- und Flüchtlingskinder im Primarschulalter (Integrationsklassen) durch den Kanton und anteilmässig unter den Gemeinden aufgeteilt werden (Zug, Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Hünenberg, Risch und Walchwil). Alle Jugendlichen im Oberstufenalter der Asyl- und Flüchtlingsfamilien sollen im I-B-A oder in der schon neu geschaffenen Integrationsklasse für unbegleitete minderjährige Asylsuchende ab 14 Jahren eingeschult werden (Zug).

2. Die Beschulung in den Durchgangsstationen im Bereich der Kindergärten ist durch den Kanton und anteilmässig durch die Gemeinden mitzutragen (Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch und Walchwil). Im Bereich der Kindergärten soll eine Kostenbeteiligung durch den Kanton an die Standortgemeinde im Umfang von 1000 Franken pro Monat/Kind erfolgen (Zug).

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

1. Zuständig für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen im Alter der obligatorischen Schulzeit (Kindergarten- bis Sekundarstufe I) sind nach wie vor die Einwohnergemeinden; diese erhalten für die Kinder und Jugendlichen im Alter der obligatorischen Schulzeit eine Normpauschale. Der Kanton soll mit den vorgeschlagenen neuen Rechtsgrundlagen lediglich im Bereich der Primarstufe ein gemeinsames Angebot für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich koordinieren.

2. Das Anliegen der Gemeinden, im Bereich der Sekundarstufe I auf das I-B-A abzustützen, erachtet der Regierungsrat als sinnvoll. Kinder und Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, welche nach dem Besuch des Integrationsunterrichts in die obligatorische Schule eingeschult werden, besuchen eine Integrationsklasse gemäss vorliegendem Antrag. Jugendliche auf der Sekundarstufe I, welche nach dem Besuch des Integrationsunterrichts («Vorjahr Basisintegration») den Berufsbildungsprozess starten, besuchen den Integrationsunterricht beim I-B-A.

3. Auf der Kindergartenstufe werden keine Integrationsklassen geführt. Für die Regelstrukturen soll weiterhin auf das bestehende System der Normpauschale abgestützt werden. Ein Abweichen von diesem Prinzip bzw. eine Vermischung der beiden Finanzierungsmodelle erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend.

§ 2 Abs. 1, Vergütung

Antrag und Begründung der Gemeinden:

Der Standortgemeinde soll ein Betrag von 20 000 Franken pro Monat vergütet werden. Der Betrag von 15 000 Franken pro Monat reicht nicht aus, um die Kosten zu decken, die aufgewendet werden müssen (alle Gemeinden). Die Gemeinden stützen dazu auf ihre Erfahrungen mit Kleinklassen Deutsch ab. Die Gemeinde Baar führt spezifisch aus, wie sich der grössere Bedarf ableitet.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Am bezeichneten Betrag soll festgehalten werden. Das Angebot der Integrationsklasse soll so ausgestaltet werden, dass die 15 000 Franken ausreichen (Wochenstundentafel, Lehrplan etc.).

§ 3 Abs. 1, Kostenverteilung

Antrag und Begründung der Gemeinden:

Der durch die Normpauschale nicht gedeckte Teil der Kosten soll zwischen Kanton und Gemeinden je hälftig bezahlt werden. Wie bei der Normpauschale für die Regelklassenschülerinnen und -schüler soll die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden je hälftig erfolgen (alle Gemeinden).

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der vorgeschlagene Kostenteiler spiegelt die spezielle Verantwortung, welche den Gemeinden als Trägerinnen der gemeindlichen Schulen zufällt. Dem Kanton erwachsen aufgrund der neuen Lage Asyl auf den höheren Schulstufen zusätzliche Kosten, an welchen sich die Gemeinden nicht beteiligen müssen (Alter 16). Zudem muss der Auffassung, dass mit der Normpauschale eine hälftige Teilung der Bildungskosten angestrebt wird, widersprochen werden. Die Normpauschale wurde mit der Begründung eingeführt, die Handlungsfreiheit seitens Gemeinden zu erhöhen.

§ 5 Abs. 1, Standort, Klassen

Anträge der Gemeinden:

1. Die Integrationsklassen sollen zentral an einem Ort und nicht an verschiedenen Standorten verteilt geführt werden (Walchwil).

2. Wenn die Gemeinden die Integrationsklassen nicht bereitstellen können, so steht der Kanton in der Pflicht, andere Angebote in Räumlichkeiten des Kantons anzubieten (Steinhausen).

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Es soll an der bestehenden Formulierung festgehalten werden.

1. Mit der Fixierung auf einen Standort würde die Handlungsfreiheit bei der Festlegung der Standorte unnötig eingeschränkt.
2. Stellt eine Gemeinde zwecks Eröffnung einer Integrationsklasse Antrag auf die Nutzung kantonaler Räumlichkeiten, wird der Regierungsrat einen solchen Antrag prüfen — Schulträgerin bleibt in jedem Fall die Einwohnergemeinde.

Besonderes**Antrag der Gemeinde:**

Die Stichtage sind zu erhöhen (Steinhausen). Da die Verweildauer von Kindergartenkinder in der Durchgangsstation unterschiedlich lang ist, sollen die Stichtage von einem (15. November) auf vier erhöht werden, um daraus das Mittel für die Berechnung zu nehmen.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Von der Einführung zusätzlicher Stichtage sieht der Regierungsrat ab. 2008 hat man sich aus verfahrensökonomischen Gründen für das System Normpauschale mit *einem* Stichtag entschieden, im Wissen darum, dass sich — über die grosse Zahl von rund 12 000 Schülerinnen und Schülern sowie über die Zeit — Zu- und Abgänge vor und nach dem Stichtag ausgleichen und in der Absicht, den bürokratischen Aufwand seitens Kanton und Einwohnergemeinden zu minimieren.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen können nur für die direkten Auswirkungen des vorliegenden Kantonsratsbeschlusses beschrieben werden. Nicht berücksichtigt ist insbesondere ein weiterer Anstieg der Asylzahlen. Eine solche Entwicklung würde sowohl bei den Einwohnergemeinden als auch beim Kanton im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit zusätzlichen Kosten zu Buche schlagen.

Dem Kanton entstehen durch diesen Kantonsratsbeschluss keine zusätzlichen Kosten. Die Normpauschalen schuldet der Kanton den beschulenden Einwohnergemeinden ohnehin. Eine Erhöhung der Normpauschalen für eine vom Aufenthaltsstatus abhängige Kategorie von Kindern schliesst der Regierungsrat aus. Die Koordinationsaufgaben nimmt die Direktion für Bildung und Kultur mit bestehenden Ressourcen wahr.

Die Einwohnergemeinden werden insgesamt im Bereich der Integrationsklassen höher belastet, weil die Zuweisung einzelner Kinder in die solidarisch finanzierten separativen Strukturen nicht dazu führt, dass in ihren Regelstrukturen Klassen geschlossen und damit Kosten reduziert werden können. Pro Klasse und Jahr ist mit Zusatzkosten von 120 000 Franken auf der Primarstufe zu rechnen (bei einer Klassengrösse von 12 Schülerinnen und Schülern).

5. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten erfolgt rückwirkend per 1. August 2016.

6. Zeitplan

August 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
September 2016	Bildungskommission
September 2016	Bericht Bildungskommission
Oktober 2016	Kantonsrat, 1. Lesung
November 2016	Kantonsrat, 2. Lesung
Dezember 2016	Publikation Amtsblatt
Februar 2017	Ablauf Referendumsfrist
Juni/Juli 2017	Allfällige Volksabstimmung
1. August 2016	Inkrafttreten (rückwirkend)

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2644.2 - 15219 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Das teilerheblich erklärte Postulat von Esther Haas, Andreas Hostettler, Peter Letter, Beat Unternährer, Beat Iten, Zari Dzaferi, Pirmin Andermatt und Karin Andenmatten-Helbling betreffend die Schaffung von kantonalen Integrationsklassen für schulpflichtige Kinder aus dem Asylbereich (Vorlage Nr. 2583.1 - 15083) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 12. Juli 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

1. Darstellung Finanzierungsschema Integrationsklassen auf der Primarstufe für Kinder und Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich