

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. November 2016

1069. Schulung von Kindern aus Durchgangszentren für Asylsuchende (Subventionen)

A. Ausgangslage

Schulpflichtige Kinder und Jugendliche, die im Rahmen des Asylverfahrens in einer ersten Phase ihres Aufenthalts im Kanton Zürich vorübergehend in einem kantonalen Durchgangszentrum wohnen, werden in der Regel in besonderen «Aufnahmeklassen Asyl» eingeschult, die von der Standortgemeinde geführt werden. Sie beginnen in diesen Klassen Deutsch zu lernen und grundlegende Kompetenzen für das Lernen in der schweizerischen Schule zu erwerben. Nach dieser ersten Aufenthaltsphase in einem Durchgangszentrum werden die Kinder und Jugendlichen einer Gemeinde und dort der regulären Schule zugeteilt.

Seit Sommer 2014 ist die Zahl der Asylsuchenden und damit auch der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen von Asylsuchenden stark angestiegen. Durchgangszentren mit schulpflichtigen Kindern befinden sich zurzeit in zehn Gemeinden des Kantons (vgl. Tabelle 1). Zu diesen werden auch die kantonalen Zentren für besondere Kategorien gezählt:

- die Zentren für unbegleitete Minderjährige (mineurs non accompagnés, MNA), einschliesslich Aussenstellen,
- eine kantonale Liegenschaft für Flüchtlinge, die mit einem Resettlement-Programm des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) aufgenommen werden,
- kantonale Nothilfezentren für Personen, die einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben.

Tabelle 1

Schulgemeinden mit einem kantonalen Zentrum, welche Staatsbeiträge erhalten	
Adliswil	Volketswil
Affoltern a. A.	Wangen-Brüttisellen
Egg	Winterthur
Embrach	Wiesendangen
Oberembrach	Zürich

Zurzeit bestehen 18 Aufnahmeklassen Asyl (Stand August 2016; ohne das MNA-Zentrum Zollikon, das im August 2016 eröffnet wurde), was gegenüber dem Stand von zehn Klassen vor zwei Jahren fast eine Verdoppelung darstellt. In diese Klassen werden zurzeit rund 250 Plätze ange-

boten. Die Zuständigkeiten und Verantwortungen für die Aufnahmeklassen Asyl werden in Vereinbarungen zwischen dem Volksschulamt, dem kantonalen Sozialamt und den jeweiligen Standortgemeinden geregelt.

B. Finanzierung und Festlegung der Subventionen

Gemäss § 62 Abs. 3 Satz 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG) und § 16 der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz vom 11. Juli 2007 leistet der Kanton Kostenanteile an die Schulung von Kindern aus Durchgangszentren. Er übernimmt die Kosten für den Lohn, die berufliche Vorsorge und die Versicherung dieser Lehrpersonen, die an den vom Volksschulamt bewilligten Aufnahmeklassen Asyl unterrichten. Zudem entrichtet er jährliche pauschale Kostenanteile von Fr. 360 pro Schülerin und Schüler dieser Klassen. Die Kostenanteile werden von der Bildungsdirektion aufgrund von § 39 lit. d der Finanzcontrollingverordnung (FCV) in Verbindung mit Anhang 2 FCV bewilligt.

Gemäss § 62 Abs. 3 Satz 2 VSG in Verbindung mit § 17 lit. c der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz kann der Kanton zusätzlich zu den Kostenanteilen Subventionen an von ihm bewilligte Schulungsangebote ausrichten. Gemäss Darlegungen der Schulgemeinden, die Aufnahmeklassen Asyl führen, reichen die pauschalen Kostenanteile nur für das Schulmaterial (Verbrauchsmaterial und Lehrmittel). Die vorhandenen Mittel genügen jedoch nicht für stark belastete Klassen und die zusätzlich notwendigen Leitungs- und Schulverwaltungsaufgaben. Um die Standortgemeinden zu entlasten, übernahm das Volksschulamt deshalb bisher und gemäss den erwähnten Vereinbarungen im Einzelfall weitere Kosten:

Tabelle 2

Kosten	Zusätzliche Subventionen des Volksschulamts
<i>Personalkosten Schule / Aufnahmeklasse Asyl (AKA)</i>	
Entschädigung Schulleitung	4% des Grundlohns der Schulleitung pro bewilligte AKA* (beim raschen Aufbau neuer Klassen kann im Einzelfall diese Entschädigung weiter erhöht werden)
Entschädigung Schulverwaltung	1,75% des Grundlohns der Schulverwaltungsassistenten pro bewilligte AKA*
Schulassistenten	50 Stellenprozente pro Klasse auf Antrag: bei grosser Altersdurchmischung, grossen Klassen, sonderpädagogischen Bedürfnissen
Weiterbildungen Lehrpersonen	Auf Gesuch der Schulgemeinde: insbesondere Weiterbildungen zu Deutsch als Zweitsprache oder zum Umgang mit traumatisierten Flüchtlingskindern

Kosten	Zusätzliche Subventionen des Volksschulamts
<i>Mobiliar- und Materialkosten Schule / AKA</i>	
Neueinrichtung Klassenzimmer mit Geräten (z. B. Computer, Kopierapparat)	Im Einzelfall auf Gesuch der Schulgemeinde
Anmietung Schulräume (auch Schwimmhallen)	Im Einzelfall auf Gesuch der Schulgemeinde, bei Engpässen im Zentrum und in der Schulgemeinde
<i>Kosten für zusätzliche Dienste</i>	
Übersetzungen bei wichtigen schulischen Gesprächen	Gemäss Tarif
Abklärungen durch Schulpsychologische Dienste (SPD)	Im Einzelfall, auf Gesuch der Schulgemeinde
Sonderpädagogische Massnahmen (auch Spitalschulung)	Im Einzelfall, auf Gesuch der Schulgemeinde, mit Beurteilung des SPD

* Im MNA-Zentren Lilienberg in Affoltern a. A. werden die Kosten der Schulleitung pro bewilligte Klasse etwas höher (7% des Grundlohns der Schulleitung pro bewilligte AKA) verrechnet als in den anderen Durchgangszentren, da es sich um eine besonders grosse «Asyl-Schule» handelt.

Die genannten Aufwendungen entsprechen dem Mindestaufwand, der an der Volksschule zur Führung von Aufnahmeklassen notwendig ist. Grundlage für die Übernahme dieser Zusatzkosten waren bisher die Vereinbarungen mit den einzelnen Gemeinden. Neu soll mit Bezug auf § 62 Abs. 3 Satz 2 VSG eine einheitliche Abgeltung der Zusatzkosten durch den Kanton festgelegt werden. Diese Rechtsgrundlage ermöglicht es dem Kanton, in Zeiten ausserordentlicher Zuwanderung Subventionen an das besondere Schulungsangebot für Kinder aus Durchgangszentren bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten auszurichten. Mit der zahlenmässigen Entwicklung im Asylwesen seit Sommer 2015 ist eine ausserordentliche Zuwanderung als gegeben zu betrachten. 2015 stellten 39 523 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch, 15 758 mehr als 2014 (23 765 Gesuche). Dies entspricht einer Zunahme von 66,3%. In den Herbstmonaten 2015 wurde die grösste Zahl an Gesuchseingängen seit dem Ende des Kriegs in Kosovo im Sommer 1999 verzeichnet.

Gestützt auf § 62 Abs. 3 Satz 2 VSG in Verbindung mit § 17 lit. c der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz legt der Regierungsrat zusätzlich zu den Kostenanteilen gemäss § 62 Abs. 3 Satz 1 VSG die Höhe der Subventionen gemäss Tabelle 2 fest. Es handelt sich um gebundene Ausgaben gemäss § 3 Abs. 2 lit. a. des Staatsbeitragsgesetzes, die im Rahmen der obligatorischen Schulung von Kindern und Jugendlichen anfallen. Die Subventionen werden gemäss den geltenden Finanzkompetenzen bewilligt.

Für Staatsbeiträge an Lohnkosten der Lehrpersonen, für die Pauschale (§ 62 Abs. 3 Satz 1 VSG) und die genannten weiteren Kosten (§ 62 Abs. 3 Satz 2 VSG) sind 2016 und 2017 für die zurzeit 18 Aufnahmeklassen (ohne MNA-Zentrum Zollikon) mit 250 Plätzen gesamthaft Kosten von Fr. 3 100 000 pro Jahr zu erwarten. Pro Schülerin und Schüler und Jahr ergibt das rund Fr. 12 400, was leicht unter den durchschnittlichen Kosten pro Schülerin und Schüler in der Volksschule liegt. Dazu kommen im Einzelfall Kosten für Sonderschulungen gemäss § 36 VSG für Kinder, die in Regel- oder Kleinklassen bzw. der Aufnahmeklasse Asyl nicht angemessen gefördert werden können.

Von den genannten Kosten fallen rund Fr. 2 480 000 (80%) für Staatsbeiträge an Kosten der Lehrpersonenlöhne und der Pauschalen an, die gemäss § 62 Abs. 3 Satz 1 VSG in Verbindung mit § 16 der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz geleistet werden. Rund Fr. 620 000 (20%) der gesamten Kosten fallen als Subventionen an die Zusatzkosten gemäss Tabelle 2 an, die der Kanton den Schulgemeinden gemäss § 62 Abs. 3 Satz 2 VSG in Verbindung mit § 17 lit. c der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz entgelten soll.

Für Staatsbeiträge an die AÖZ zur Führung der sechs Aufnahmeklassen Asyl im MNA-Zentrum Zollikon ist zudem ab 1. August 2016 mit geschätzten Kosten von rund Fr. 1 180 000 pro Jahr zu rechnen (2016 rund Fr. 500 000). Dazu kommen im Einzelfall Kosten für Sonderschulungen. Für 2016 ergeben sich somit ein Gesamtbetrag von rund Fr. 3 600 000 (ohne Sonderschulung) und für 2017 ein Gesamtbetrag von rund Fr. 4 280 000 (ohne Sonderschulung), die für die Sicherstellung des obligatorischen Schulunterrichts im Asylbereich bereitgestellt werden müssen. Angesichts der volatilen Situation im Asylwesen sind die Kosten zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht verlässlich abschätzbar.

Die Kosten können voraussichtlich durch die Leistungsgruppe Nr. 7200, Volksschulen, gedeckt werden.

Werden Asylsuchende und ihre Kinder in einer zweiten Phase proportional zur Bevölkerung auf alle Gemeinden im Kanton verteilt, gilt für die Volksschule der übliche Lastenteiler zwischen Gemeinden und Kanton (80% Gemeinde, 20% Kanton). Der Kanton entrichtet in der zweiten Phase keine besonderen Staatsbeiträge mehr.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Subventionen für die Schulung von Kindern aus kantonalen Durchgangszentren für Asylsuchende in den Schulgemeinden gemäss Tabelle 1 werden gemäss Tabelle 2 festgelegt.

II. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi