



Sitzung vom

17. Juni 2014

Mitgeteilt den

18. Juni 2014

Protokoll Nr.

599

Schulkonzept, Finanzierung und Strategie Unterbringung und Betreuung für Personen im Asylbereich

1. Konzept zum Betrieb von Schulen in Kollektivunterkünften

Die Schweizerische Bundesverfassung verankert in Artikel 62 die schulische Grundbildung und beauftragt die Kantone, sowohl für einen Grundschulunterricht als auch für eine Sonderschulung zu sorgen, die allen Kindern offen steht. Primäres Ziel der Bildung ist die Entfaltung der Persönlichkeit und der geistigen wie körperlichen Fähigkeiten. In der Volksschule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen, welche es ihnen erlauben, ihren Platz in der Gesellschaft und im Berufsleben zu finden. Dabei berücksichtigt die Volksschule die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf. Schulpflichtige Kinder aus dem Asylbereich, die häufig aus einem anderen Kulturkreis stammen und in der Regel unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben, erfahren mit ihrer Ausreise beziehungsweise Flucht einen sehr einschneidenden Bruch in ihrer Lebens- und Schulbiographie. In gewissen Fällen eröffnet sich ihnen dabei erstmals die Möglichkeit, regelmässig eine Schule besuchen beziehungsweise einem geordneten Schulbesuch folgen zu können. Somit ist der Anspruch der schulpflichtigen Kinder aus dem Asylbereich auf einen besonderen Unterricht unbestritten.

Bereits mit Regierungsbeschluss vom 25. April 2002, Protokoll Nr. 533, genehmigte die Regierung ein für die Schule Löwenberg ausgearbeitetes Schulkonzept. Dieses wurde im Jahr 2010 letztmals ergänzt und war Wegweiser für die Führung der Schule Löwenberg. Das Schulkonzept für die Schule Löwenberg sowie der Regierungsbeschluss vom 25. April 2002, Protokoll Nr. 533, stützen sich auf das per 1. August 2013 ausser Kraft gesetzte Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz). Aufgrund dessen und weil seit dem Schuljahr 2012 eine weitere Schu-

le im Transitzentrum in Davos Laret betrieben wird, drängt sich die Überarbeitung des Schulkonzepts der Schule Löwenberg auf.

Das geltende Schulgesetz vom 21. März 2012 ermächtigt die Regierung für den besonderen Fall der Schulung von Kindern vorläufig aufgenommener Personen, Asylsuchender oder Fahrender, Anordnungen zu treffen, die von den Bestimmungen des Schulgesetzes abweichen (Art. 39 Abs. 2 Schulgesetz). Mit dem Erlass des neuen Konzepts zum Betrieb von Schulen in Kollektivunterkünften (Schulkonzept) wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Soweit nun im Schulkonzept gestützt auf Art. 39 Abs. 2 Schulgesetz keine abweichende Regelungen erlassen werden, gilt das Schulgesetz sinngemäss auch für die Schulen und Kindergärten in den Kollektivunterkünften.

Das neue Schulkonzept orientiert sich am geltenden Schulgesetz und bildet – zusammen mit dem Strategiepapier für die Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich und dem Schulgesetz – die Grundlage zur Führung von Schulen und Kindergärten in den Kollektivzentren. Es enthält unter anderem Ausführungen zu folgenden Aspekten: Gesetzliche Grundlage, Schulträgerschaft, Schulbetrieb, Zielgruppe, Ziele der in Kollektivunterkünften geführten Schulen, Lehrplan und Lehrmittel, Kindergarten, Organisationsform, Blockzeiten und Tagesstrukturen, Lehrpersonen, Lernbeurteilung und Zeugnisse, niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen, Aufsicht und Evaluation, Besuch der Regelschulen sowie Dispensation von Kindern ohne Anwesenheitsberechtigung.

Das Schulkonzept sieht einen Schulunterricht vor, in welchem durch individuelle Lernzielanpassung auf die vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Stärken jeder einzelnen Schülerin, jedes einzelnen Schülers eingegangen wird. Mit der gezielten Förderung eines jeden Kindes aus dem Asylbereich trägt der Kanton Graubünden ihrem Anspruch auf besonderen Unterricht Rechnung und bereitet die Kinder auf einen Übertritt in den Kindergarten, die Primarstufe, die Sekundarstufe I oder die im Rahmen einer Lehre zu besuchenden Berufsschule vor. In Ausnahmefällen und bei entsprechender Eignung werden die Schülerinnen und Schüler auch für den Besuch eines Gymnasiums oder einer Handels- beziehungsweise Fachmittelschule vorbereitet. Primäres Ziel der Schulen in den Kollektivzentren ist es, die Kinder ge-

zielt auf einen Übertritt in die Regelstrukturen vorzubereiten, was auch hinsichtlich der Umsetzung des gesetzlich verankerten Integrationsauftrags für Kinder und Jugendliche mit einer vorläufigen Aufnahme bedeutend ist. Für den Zeitpunkt des Übertritts stehen neben dem Stand des Asylverfahrens insbesondere das Wohl des einzelnen Kindes und seine Leistungsfähigkeit im Vordergrund.

2. Finanzierung der Schulen in Kollektivunterkünften

Gestützt auf Art. 82 Schulgesetz kann der Kanton die Schulungskosten "vorübergehend aufgenommener Kinder" vollständig übernehmen. Der Kanton kann damit sämtliche Kosten für den Schulbetrieb in Kollektivzentren für Personen des Asylbereichs tragen. Eine entsprechende Präzisierung von Art. 82 Schulgesetz ist im Rahmen der Reform über den Bündner Finanzausgleichsgesetz (FA-Reform) vorgesehen.

Die Kosten für die Führung der Schule Löwenberg fallen beim Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) an und wurden bisher mittels interner Verrechnung dem Amt für Volksschule und Sport (AVS) belastet. Die Belastung erfolgte nach Massgabe des jeweiligen Rechnungsergebnisses, wobei die Kreditverantwortung des AVS nur den budgetierten Betrag betraf. Ein allfälliger Kostenüberschuss wurde nicht immer durch das AVS getragen. Daher konnten beispielsweise die Kosten der im Jahr 2012 eröffneten Schule im Transitzentrum in Davos Laret bisher nicht ans AVS weiter verrechnet werden. Erst im laufenden Jahr konnte ein Betrag ins Budget aufgenommen werden und die Kosten können erstmals auch für diese Schule, mindestens bis zum budgetierten Betrag, dem AVS weiter verrechnet werden. Die interne Verrechnung ist sowohl beim AFM als auch beim AVS ein Teil des Globalbudgets. Bei den gesamten Schulkosten handelt es sich schliesslich um Volksschulaufwendungen, die der Kanton gestützt auf das Schulgesetz trägt.

Neu sollen sämtliche Kosten des AFM im Zusammenhang mit der Führung von Schulen in den Kollektivzentren dem AVS mittels separaten Einzelkrediten – und damit ausserhalb der jeweiligen Globalbudgets – verrechnet werden. Diese Form der internen Verrechnung entlastet das AFM sowie das AVS von einer Nachtragskreditpflicht und ist ohne Einfluss auf dessen Globalbudget. Das AVS wird damit von den Budget- und Finanzplanvorgaben nicht tangiert. Es handelt sich bei dieser internen Verrechnung für das AVS sodann nicht um eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn.

Das AFM ist für die Begründung dieser Position zuständig. Die Kosten der Schulführung sind weiterhin über das Globalbudget des AFM zu decken. Mit diesem Vorgehen liegt die Zuständigkeit und Kreditverantwortung vollständig beim AFM und die Kosten werden beim AVS ausgewiesen. Die interne Verrechnung führt beim AFM zu einem Ertrag, der die gesamte Asylrechnung (Produktgruppe 2 Asyl und Vollzug) um die gesamten Schulkosten in den Kollektivzentren entlastet.

Grundlage für die gewählte Regelung betreffend die Vornahme von internen Verrechnungen mittels Einzelkrediten bildet Art. 4 lit. c und d der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110). Danach sind Einzelkredite zu führen, wenn die Beträge von den Dienststellen nicht beeinflussbar sind oder nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag der Dienststellen stehen.

3. Finanzierung der Schulung von Schülerinnen und Schülern aus Kollektivzentren in einer öffentlichen Volksschule

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 19 des Konzepts zum Betrieb von Schulen in Kollektivunterkünften kann es in bestimmten Einzelfällen (derzeit 3, Annahme etwa 4-6 pro Jahr) – insbesondere aufgrund einer längeren Aufenthaltsdauer – angezeigt sein, für Schülerinnen und Schüler, die in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind, einen Übertritt in die Regelstrukturen zu prüfen. Bei Vorliegen der schulischen und sprachlichen Voraussetzungen ist im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde beziehungsweise Schule der Übertritt in die Wege zu leiten.

Wie sich in der Vergangenheit zeigte, bedeutet ein solcher Übertritt für die aufnehmende Schulträgerschaft eine Mehrbelastung. Aus diesem Grund sind bereits verschiedene betroffene Gemeinden beziehungsweise Schulträgerschaften mit einem Gesuch um Kostenübernahme an den Kanton gelangt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass ein Übertritt in die Regelschule nicht immer auf Beginn des Schuljahres erfolgt und dass bei einem Übertritt nach Ablauf des Stichtages der Schülerzahlerhebung keine Regelschulpauschen für die betreffenden Schülerinnen und Schüler überwiesen werden.

Gestützt auf Art. 82 beziehungsweise Art. 89 Abs. 4 Schulgesetz übernimmt der Kanton zur Entlastung der betroffenen Schulträgerschaften die Schulungskosten für

Schülerinnen und Schüler, die in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind und die Schule einer öffentlichen Schulträgerschaft besuchen. Im Sinne einer einheitlichen Regelung richtet der Kanton ein Schulgeld in Form einer Vollkostenpauschale aus. Die Vollkostenpauschale beträgt pro Schuljahr 9'120 Franken für die Kindergartenstufe, 10'940 Franken für die Primarstufe sowie 15'950 Franken für die Sekundarstufe I. Diese Beträge entsprechen durchschnittlichen Vollkosten und sind nicht finanzkraftklassenabhängig. Mit der Vollkostenpauschale gelten folgende Beiträge gemäss Schulgesetz als abgegolten: Regelschulpauschale und Sonderpädagogikpauschale. Die weiteren Beiträge wie beispielsweise die Schulleitungspauschale werden gemäss Schulgesetzgebung pro rata (Anzahl Schulwochen) beziehungsweise nach Aufwand (u.a. Transportkosten, Förderung fremdsprachige Kinder) abgegolten. Sie werden auf Gesuch der Schulträgerschaft hin pro rata (Anzahl Schulwochen) beziehungsweise nach Aufwand jeweils nach Ende des Schuljahres ausbezahlt.

4. Strategie Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich

Mit Regierungsbeschluss vom 19. März 2005, Protokoll Nr. 300, übertrug die Bündner Regierung im Rahmen einer Neuordnung der Aufgabenzuteilung dem Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht (heute Amt für Migration und Zivilrecht) den Bereich der Unterbringung und Betreuung Asylsuchender sowie vorläufig aufgenommener Personen. Ziel war es, einerseits durch die Konzentration aller Aufgaben des Asylbereichs bei einer Dienststelle die Kompetenzen und Synergien zu bündeln und andererseits bestmögliche Voraussetzungen zu schaffen, um schnell und flexibel auf tatsächliche wie rechtliche Veränderungen im Asylbereich reagieren zu können. In der Folge wurde damals vom zuständigen Amt in einer ersten Phase ein sogenanntes "Versuchskonzept" und darauf aufbauend ein detailliertes Umsetzungskonzept zur Organisation der Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich erarbeitet, das im April 2009 von der Regierung verabschiedet wurde. Im entsprechenden Regierungsbeschluss wurden zwar auf notwendige Anpassungen, welche sich aus der Asyl- und Ausländergesetzrevision vom 1. Januar 2008 ergeben, hingewiesen, ohne die daraus resultierenden Auswirkungen im Konzept zu konkretisieren. Mit Zustimmung des vorgesetzten Departements wurde daraufhin im Jahr 2011 das verabschiedete Unterbringungs- und Betreuungskonzept angepasst und zu folgenden Themen ergänzt: Auswirkung der Ausdehnung des Nothilferegimes auf weitere

Personengruppen, neue Regelung der Abgeltungsmodalitäten an die Kantone in Form von wenigen Globalpauschalen sowie Erweiterung des Integrationsauftrags auf die Gruppe der vorläufig aufgenommenen Personen, deren Rechtsstellung im Hinblick auf eine nachhaltige Integrationsförderung mit einer Anpassung der Unterstützungszuständigkeit nach einem Aufenthalt von mehr als sieben Jahren in der Schweiz verbessert wurde.

Nicht nur Gesetzesrevisionen haben Auswirkungen auf den Asylbereich beziehungsweise der Ausgestaltung der Aufgaben, die den Kantonen in diesem Bereich obliegen. Vielmehr unterliegt der Asylbereich einem steten Wandel, deren Gründe zum einen beim Zugang der Asylsuchenden (Herkunftsländer, kriegerische Auseinandersetzungen, Anzahl Gesuche, Zusammensetzung, etc.) und zum anderen bei der Aufnahmegesellschaft liegen, die je nach politischer Konstellation den Umgang mit Personen aus dem Asylbereich nachhaltig beeinflusst. Diesen Entwicklungen gilt es, auch im Hinblick auf eine effiziente und kostendeckende Ausgestaltung der im Kanton zu leistenden Aufgaben bei der Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich laufend und adäquat Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse, das bestehende Unterbringungs- und Betreuungskonzept durch eine Strategie zu ersetzen, welche die Leitplanken für ein flexibles Unterbringungs- und Finanzierungsmodell, die Umsetzung des Betreuungs- und Unterstützungsauftrags sowie die Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen setzt. Damit werden die notwendigen strategischen Grundlagen und Voraussetzungen für Handlungsoptionen geschaffen, um den aktuellen wie auch zukünftigen Herausforderungen, die sich vor allem im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs beziehungsweise der Neuausrichtung des Asylwesens abzeichnen, gerecht zu werden und damit adäquat umzugehen.

Gestützt auf diese Ausführungen und auf Antrag des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit

beschliesst die Regierung:

1. Das Konzept zum Betrieb von Schulen in Kollektivunterkünften (inklusive Anhang) wird genehmigt.
2. Die Kosten für die Führung der Schulen in Kollektivunterkünften werden ab dem Budget 2015 vom Amt für Migration und Zivilrecht getragen und dem Amt für Volksschule und Sport mittels separaten Einzelkrediten intern verrechnet.
3. Die Schulungskosten von Schülerinnen und Schülern, welche in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind und eine öffentliche Volksschule besuchen, werden ab Schuljahr 2013/14 vom Amt für Volksschule und Sport in Form einer Vollkostenpauschale getragen. Die Vollkostenpauschale pro Schülerin und Schüler sowie pro Schuljahr beträgt 9'120 Franken für die Kindergartenstufe, 10'940 Franken für die Primarstufe sowie 15'950 Franken für die Sekundarstufe I. Die Vollkostenpauschale wird pro rata (Anzahl Schulwochen) ausbezahlt.
4. Die Strategie für die Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich wird genehmigt und das Amt für Migration und Zivilrecht beauftragt, ein entsprechendes Konzept für die Umsetzung auszuarbeiten.
5. Mitteilung unter Beilage des Konzepts und des Strategieberichts an das Departement für Finanzen und Gemeinden, an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement, an die Finanzverwaltung, an das Amt für Volksschule und Sport, an das Amt für Migration und Zivilrecht und an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit.



Namens der Regierung

Der Präsident:

M. Cavigelli

Dr. M. Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

C. Riesen

Dr. C. Riesen

