

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

26. Juni 2018

Nr. 2018-351 R-151-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung, VBV)

I. Zusammenfassung

Der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für fremdsprachige Kinder an der Volksschule ist ein wichtiges Instrument, um möglichst gute Voraussetzungen für das schulische Lernen und die schulische Integration zu schaffen. Die Kosten für den DaZ-Unterricht tragen die Gemeinden; der Kanton beteiligt sich via Schülerpauschale zu einem Drittel. Im Rahmen der Gesamtschau Asyl stellte der Regierungsrat den Gemeinden eine finanzielle Entlastung der Kosten für den DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen in Aussicht.

Der konkrete Vorschlag zur Umsetzung sieht nun vor: Grundsätzlich soll gelten, dass die Beiträge für den DaZ-Unterricht, die der Kanton bisher gemäss dem Regime der Schülerpauschale an alle Gemeinden verteilt hat, künftig nur noch an jene Gemeinden fliessen, die DaZ-Kosten für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen ausweisen. Im Gegenzug trägt der Kanton künftig nicht mehr nur die anteiligen Kosten gemäss Schülerpauschale (knapp ein Drittel), sondern die vollen Durchschnittskosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen. Daraus entstehen für den Kanton jährliche Mehrkosten von rund 160'000 Franken zugunsten der Gemeinden.

Die Vernehmlassung bei den Gemeinden zeigte, dass die überwiegende Mehrheit mit diesem Vorschlag einverstanden ist. Ins Werk zu setzen ist er via Änderung der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV]; RB 10.1222). Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Landrat mit dem vorliegenden Bericht die Änderung dieser Verordnung.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|---|
| I. | <i>Zusammenfassung</i> | 1 |
| II. | Ausführlicher Bericht | 3 |
| 1. | Ausgangslage | 3 |
| 2. | Zukünftige Finanzierung | 3 |
| 2.1. | Absicht | 3 |
| 2.2. | Umsetzung..... | 4 |
| 3. | Finanzielle Auswirkungen | 5 |
| 3.1. | Schülerpauschale bei den Gemeinden | 5 |
| 3.2. | DaZ-Pauschale bei den Gemeinden | 6 |
| 3.3. | Kanton | 7 |
| 4. | Weitere Überlegungen in Zusammenhang mit dem Finanzausgleich | 7 |
| 5. | Ergebnis der Vernehmlassung | 8 |
| III. | Antrag | 8 |

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Die Integration von aus dem Ausland zugezogenen Menschen ist von grosser Bedeutung für ein funktionierendes Zusammenleben eines Gemeinwesens. Neben der spezifischen Integrationsförderung, die in kantonalen Integrationsprogrammen geregelt ist, ist die Integration auch eine Aufgabe der bestehenden Regelstrukturen wie den Schulen, den Berufsbildungsinstitutionen und den Betrieben oder den Institutionen des Gesundheitswesens. Entsprechend findet sie auf den drei politischen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden statt.

Im Rahmen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen werden an den Volksschulen fremdsprachige Kinder und Jugendliche mit Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) beim Erlernen der Unterrichtssprache unterstützt. Der DaZ-Unterricht ist ein wichtiges Instrument, um möglichst gute Voraussetzungen für das schulische Lernen und die schulische Integration zu schaffen. Geregelt ist der DaZ-Unterricht in den Richtlinien zu den Fördermassnahmen an der Volksschule, wo unterschieden wird zwischen Intensiv- und Stützunterricht. Der Umfang des Intensivunterrichts beträgt wöchentlich vier bis acht Lektionen während mindestens eines halben Jahrs. Sobald der Entwicklungsverlauf es zulässt, wird der Intensivunterricht in den Stützkurs überführt. Der Umfang des Stützunterrichts beträgt auf der Kindergartenstufe eine bis zwei Lektionen pro Woche und auf der Primar- und Oberstufe zwei bis vier Lektionen.

Die Projektgruppe, die den Bericht «Integration fremdsprachige Schülerinnen und Schüler» erarbeitet hat, hält fest, dass der DaZ-Unterricht an den meisten Schulen einen hohen Stellenwert hat und dass DaZ-Lehrpersonen eine wichtige Rolle im Kontakt mit den Eltern fremdsprachiger Kinder spielen. Gleichwohl führte der DaZ-Unterricht immer wieder zu Diskussionen zwischen Kanton und Gemeinden, da der Anteil an fremdsprachigen Kindern zwischen den Gemeinden stark variiert und somit die Kosten für den DaZ-Unterricht ungleich verteilt sind. Momentan kommen die betroffenen Gemeinden für den DaZ-Unterricht auf; der Kanton beteiligt sich via Schülerpauschale zu einem Drittel an den Kosten. Im Rahmen der Gesamtschau Asyl wurde das Thema der Kostenteilung beim DaZ-Unterricht zwischen Kanton und Gemeinden erneut diskutiert, und zwar mit Blick auf die Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen. Für eine Kostenentlastung der Gemeinden durch den Kanton spricht, dass grundsätzlich der Kanton für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen zuständig ist. So zahlt der Bund den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge (in beiden Fällen auch für Kinder) von 6'000 Franken. Im Rahmen der Erarbeitung der Gesamtschau Asyl wurde den Gemeinden denn auch eine finanzielle Entlastung bei den Kosten des DaZ-Unterrichts in Aussicht gestellt.

2. Zukünftige Finanzierung

2.1. Absicht

Heute beteiligt sich der Kanton im Rahmen der Schülerpauschale an den Kosten der Volksschule, wozu auch die Kosten des DaZ-Unterrichts gehören. Das bedeutet zum einen, dass der Kanton die DaZ-Kosten für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen lediglich zu rund einem Drittel übernimmt. Es

bedeutet zum zweiten, dass Gemeinden, die keine oder anteilmässig wenig Kinder in DaZ unterrichten, überproportional von den Beiträgen des Kantons profitieren.

Der Regierungsrat beabsichtigt nun, den Gemeinden, die tatsächlich DaZ-Kosten für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen ausweisen, künftig die vollen Durchschnittskosten pro Kind zu bezahlen. Zu diesem Zweck sollen die Kosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen aus der Berechnung der Schülerpauschale ausgeschlossen werden, was dazu führt, dass die Schülerpauschale geringfügig kleiner ausfällt. Im Gegenzug werden Gemeinden, die DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen anbieten, zusätzlich mit einer kostendeckenden DaZ-Pauschale entschädigt. Umgesetzt werden soll diese Lösung via Änderung der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV]; RB 10.1222).

2.2. Umsetzung

Um die Kosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen aus der Berechnung der Schülerpauschale auszuschliessen, die DaZ-Pauschale zu bilden und auszuführen, ist ein vierstufiges Verfahren zu implementieren.

In einem *ersten Schritt* melden die Schulen der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) künftig jeweils im ersten Quartal des Jahres:

- die Gesamtkosten für den DaZ-Unterricht,
- die Zahl der Kinder mit DaZ-Unterricht (aufgeschlüsselt nach Schulstufe),
- die Zahl Kinder mit DaZ-Unterricht aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich pro Schulstufe.

Als DaZ-Kosten ausgewiesen werden können die Bruttolöhne der DaZ-Lehrpersonen sowie die Arbeitgeberbeiträge. Wenn Lehrpersonen neben DaZ noch andere Fächer unterrichten, ist dies anteilmässig auszuweisen. Auf den Bruttolohn der Lehrpersonen können pauschal 9 Prozent Arbeitgeberbeiträge verrechnet werden. Zusätzlich können die Beiträge an die Pensionskasse angerechnet werden. Da die Berechnungen auf dem Kalenderjahr und nicht auf dem Schuljahr beruhen, geben die Schulen - analog zur Berechnung der Schülerpauschale - die Anzahl Kinder per Stichtag 15. Oktober der jüngsten beiden Jahre an. Diese Angaben fliessen gewichtet ($7/12$ und $5/12$) in die Berechnungen ein.

In einem *zweiten Schritt* eruiert die BKD die Kosten für den DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen. Da der DaZ-Unterricht meist in Kleingruppen innerhalb von Klassenstufen stattfindet, ist die Ermittlung der tatsächlichen Kosten pro Kind aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen schwierig, zumal diese je nach Zusammensetzung der fremdsprachigen Kinder (Alter, Besuch von Intensiv- oder Stützunterricht usw.) sehr unterschiedlich ausfallen. Zu bedenken ist zudem, dass Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen lediglich den kleineren Teil der DaZ-Schülerinnen und -Schüler ausmachen; der überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler, die DaZ benötigen, stammt aus EU/EFTA-Staaten. Die meisten Gemeinden müssen daher ohnehin ein DaZ-Angebot zur Verfügung stellen; Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen verursachen in einigen Fällen also lediglich Grenzkosten.

Die Kosten für den DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen werden gemäss folgender Formel berechnet:

$$\frac{\text{Gesamtkosten DaZ}}{\text{Anzahl Kinder mit DaZ total}} \times \text{Anzahl Flüchtlingskinder mit DaZ}$$

Diese Kosten fliessen sodann nicht mehr in die Berechnung der Schülerpauschale ein. Dies führt dazu, dass die Schülerpauschale geringfügig sinkt.

Im *dritten Schritt* errechnet die BKD die DaZ-Pauschale. Die Berechnung erfolgt wie bei der Schülerpauschale basierend auf den effektiven Kosten des vorangegangenen Kalenderjahrs. Für die DaZ-Pauschale wird folgende Formel angewandt:

$$\frac{\text{Gesamtkosten DaZ an allen Schulen}}{\text{Anzahl Kinder mit DaZ total an allen Schulen}}$$

Im *vierten Schritt* werden den Schulen die ihnen zustehenden DaZ-Beiträge (Pauschale mal Zahl der Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen mit DaZ-Unterricht) ausbezahlt.

Mit Blick auf die nähere Zukunft ist festzuhalten, dass im Rahmen des Projekts «Anpassung und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs (FiLa) in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» das Berechnungsregime bei der Schülerpauschale revidiert werden soll. Geplant ist, dass ab 2021 die Schülerpauschale festgesetzt wird und ein Mischindex zur Anwendung kommt (vgl. Kapitel 4). Zum Zeitpunkt, wo diese Änderung bei der Berechnung der Schülerpauschale in Kraft tritt, soll die Berechnung der DaZ-Pauschale analog umgestellt werden. Dafür würde die für das Jahr 2019 errechnete Pauschale dem Mischindex (basierend auf dem Nominallohnindex für Dienstleistungen, dem Landesindex für Konsumentenpreise und einem Baupreisindex) unterstellt.

3. Finanzielle Auswirkungen

3.1. Schülerpauschale bei den Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells auf Kanton und Gemeinden lassen sich anhand des Jahrs 2016 zeigen. Im Kalenderjahr 2016 verursachte der DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen, berechnet gemäss Formel in Kapitel 2.2, insgesamt Kosten in Höhe von rund 276'000 Franken. Rund ein Drittel davon, also zirka 92'000 Franken, bezahlte der Kanton via Schülerpauschale an die Gemeinden. Gemeinden, die im Jahr 2016 kein DaZ-Angebot für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen bereitstellen mussten, profitierten von Gemeinden, die dieses Angebot bereitstellten, weil die Schülerpauschale aufgrund höherer Kosten der Volksschule höher ausfiel.

Nimmt man die Kosten für den DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen bei der Schülerpauschale aus¹, dann verringert sich die Schülerpauschale im Jahr 2016 im Schnitt um 25 Franken. Was diese Verringerung der Schülerpauschalen für die einzelnen Gemeinden finanziell be-

¹ Die Schülerpauschale wird nach Schulstufen (Kindergarten, Primarstufe, Oberstufe) jährlich neu berechnet. Für die nachfolgenden Modellberechnungen werden die Schulstufen nicht berücksichtigt. Es wird vom Durchschnittswert der Schülerpauschale ausgegangen.

deutet, zeigt die nachfolgende Tabelle:

| Gemeinde | Schülerzahlen | Ertrag aus Schülerpauschale bisher | Ertrag aus Schülerpauschale neu | Differenz |
|---------------------------------|---------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------|
| Altdorf | 871 | 4'325'801.68 | 4'304'220.21 | 21'581.47 |
| Attinghausen | 175 | 869'133.52 | 864'797.40 | 4'336.12 |
| Bürglen | 429 | 2'130'618.74 | 2'119'989.06 | 10'629.68 |
| Erstfeld | 382 | 1'897'194.31 | 1'887'729.18 | 9'465.12 |
| Flüelen | 230 | 1'142'289.77 | 1'136'590.87 | 5'698.90 |
| Isenthal | 42 | 208'592.04 | 207'551.38 | 1'040.67 |
| Schattdorf | 529 | 2'627'266.46 | 2'614'159.00 | 13'107.46 |
| Seelisberg | 55 | 273'156.25 | 271'793.47 | 1'362.78 |
| Silenen | 209 | 1'037'993.74 | 1'032'815.18 | 5'178.56 |
| Sisikon | 23 | 114'228.98 | 113'659.09 | 569.89 |
| Spiringen | 70 | 347'653.41 | 345'918.96 | 1'734.45 |
| Unterschächen | 42 | 208'592.04 | 207'551.38 | 1'040.67 |
| Kreisprimarschule Seedorf-Bauen | 230 | 1'142'289.77 | 1'136'590.87 | 5'698.90 |
| Kreisschule Ursern | 120 | 595'977.27 | 593'003.93 | 2'973.34 |
| Kreisschule Urner Oberland | 133 | 660'541.47 | 657'246.02 | 3'295.45 |
| Kreisschule Seedorf | 119 | 591'010.79 | 588'062.23 | 2'948.56 |
| Kreisschule Schächental | 54 | 268'189.77 | 266'851.77 | 1'338.00 |
| Total | 3'713 | 18'440'530.00 | 18'348'530.00 | 92'000.00 |

3.2. DaZ-Pauschale bei den Gemeinden

Gemeinden, die tatsächlich DaZ-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen anbieten, erhalten zusätzlich zur Schülerpauschale die DaZ-Pauschale. Die Berechnung dieser Pauschale ist im Kapitel 2.2 beschrieben. Gemäss den von den Schulen gelieferten Zahlen beträgt die DaZ-Pauschale für das Jahr 2016 rund 4'500 Franken. Dieser bzw. der jeweils neu berechnete Betrag wird den betroffenen Gemeinden pro Kind aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen mit DaZ ausbezahlt. Wie hoch die an die Gemeinden ausgeschütteten Beiträge im Fall des Jahrs 2016 wären, zeigt die nachfolgende Tabelle:

| Gemeinde | Kinder mit DaZ aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen | Total Ertrag aus der DaZ-Pauschale |
|--------------|---|------------------------------------|
| Altdorf | 17.1 | 76'950 |
| Attinghausen | 2.4 | 10'800 |
| Bürglen | 10.3 | 46'350 |
| Erstfeld | 10.2 | 45'900 |

| | | |
|---------------------------------|------|---------|
| Flüelen | 5.6 | 25'200 |
| Isenthal | 0 | 0 |
| Schattdorf | 5.4 | 24'300 |
| Seelisberg | 0 | 0 |
| Silenen | 3.8 | 17'100 |
| Sisikon | 0 | 0 |
| Spiringen | 0 | 0 |
| Unterschächen | 0 | 0 |
| Kreisprimarschule Seedorf-Bauen | 0 | 0 |
| Kreisschule Ursern | 0 | 0 |
| Kreisschule Urner Oberland | 0 | 0 |
| Kreisschule Seedorf | 1 | 4'500 |
| Kreisschule Schächental | 0 | 0 |
| Total | 55.8 | 251'100 |

3.3. Kanton

Basierend auf den Zahlen für das Jahr 2016 ist davon auszugehen, dass an die betroffenen Gemeinden ein Betrag von rund 251'000 Franken auszuschütten ist. Durch die Ausklammerung der Kosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen aus der Berechnung der Schülerpauschale werden rund 92'000 Franken eingespart. Somit entstehen für den Kanton Mehrkosten in der Höhe von rund 160'000 Franken pro Jahr.

4. Weitere Überlegungen in Zusammenhang mit dem Finanzausgleich

Zurzeit wird durch eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe (Kantons- und Gemeindevertreter) zuhanden des Landrats ein Bericht und eine Vorlage erarbeitet, die eine Umsetzung der Parlamentarischen Empfehlung der Finanzkommission (Georg Simmen, Realp) zu Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden (eingereicht am 14. Dezember 2016) aus technischer Sicht erörtert.

Dabei ist auch der «Deutschunterricht fremdsprachiger Kinder» ein Thema. Die Arbeitsgruppe kam zum Entschluss, dass der «Deutschunterricht fremdsprachiger Kinder» eine Gemeindeaufgabe ist, ausgenommen davon ist der Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen ist grundsätzlich der Kanton zuständig.

Da im Rahmen der «Gesamtschau Asyl» diese Thematik angegangen wurde und die konkrete Umsetzung des Deutschunterrichts fremdsprachiger Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen via Änderung der schulischen Beitragsverordnung vorgesehen ist, besteht kein weiterer Handlungsbedarf innerhalb des Berichts und Vorlage zur Parlamentarischen Empfehlung zum Wirkungsbericht des Finanz- und Lastenausgleichs.

Wie unter Kapitel 2.2 beschrieben, soll die DaZ-Pauschale analog zur Schülerpauschale berechnet werden. Sollte also die Schülerpauschale als Folge des Projekts «Anpassung und Überarbeitung des

Finanz- und Lastenausgleichs (FiLa) in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» ab 2021 neu festgesetzt und einem Mischindex unterstellt werden, würde die Berechnung der DaZ-Pauschale analog umgestellt werden.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Eine Vernehmlassung wurde bei allen Gemeinden vom 20. März bis am 31. Mai 2018 durchgeführt. Geantwortet haben alle Gemeinderäte bis auf Göschenen, Hospental, Isenthal, Realp und Unterschächen. Zusätzlich haben die Schulräte Altdorf (gemeinsam mit dem Gemeinderat), Erstfeld und Flüelen eine Stellungnahme eingereicht. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ist mit der vorgeschlagenen Änderung der schulischen Beitragsverordnung sowie der konkreten Umsetzung der Entlastung der Gemeinden bei den Kosten des Unterrichts in DaZ für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen einverstanden.

III. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilage

- Verordnung über die Beiträge des Kantons an die Volksschulen