



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Flechtner Olivier / Schneuwly André

2019-CE-254

Umsetzung des Art. 19 BV und des kantonalen Schulgesetzes in Asylzentren

I. Anfrage

Am 6. Mai 2019 fällte das Bundesgericht zwei Entscheide, welche festhielten, dass der Artikel 19 der Schweizer Bundesverfassung (BV), in welchem der Anspruch auf Grundschulunterricht verankert ist, auch für Personen Anwendung findet, welche sich in einem Asylprozess befinden (2C_892/2018 und 2C_893/2018). Wie das Bundesgericht festhält, ist dies insbesondere auch auf den Inhalt des Unterrichtes anzuwenden. Dabei können durchaus auch vorübergehende Sonderbeschulungen in Frage kommen, um besondere Bedürfnisse oder Situationen zu berücksichtigen oder den Regelschulunterricht nicht zu gefährden; Voraussetzung bleibt aber, dass der Regelschulunterricht angestrebt wird und Ausnahmen anhand nachvollziehbarer Kriterien definiert werden und entsprechend deklariert sind.

Das Bundesgericht unterscheidet dabei nicht nach den Verfahren, in welchen sich die anspruchsberechtigten Personen befinden und insbesondere auch nicht danach, ob es sich um Personen handelt, die bereits einen positiven Entscheid erhalten haben, noch auf den Entscheid warten oder einen (negativen) Entscheid erhalten haben.

Dies bedeutet wiederum, dass auch die anspruchsberechtigten minderjährigen Personen im Bundesasylzentrum Guglera (BAZ) Anspruch auf einen vollumfänglichen, dem kantonalen Schulgesetz entsprechenden Unterricht haben. Dies wiederum zieht konkret Fragen der Praktikabilität nach sich.

Während es unbestritten sein dürfte, dass die besonderen Umstände im BAZ Guglera dazu führen, dass das Schulgesetz nicht identisch umgesetzt werden kann, wie es im Regelunterricht der Fall ist, erscheint es den Unterzeichnenden dennoch unerlässlich, dass der Kanton Freiburg transparent darlegen kann, welche Massnahmen konkret umgesetzt werden können, welche Lücken bestehen und welche davon auf nicht beeinflussbare Faktoren zurückzuführen sind.

Wir stellen dem Staatsrat darum die folgenden Fragen:

1. Teilt die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) die Einschätzung, wonach die zitierten Urteile des Bundesgerichtes ebenso unmittelbare Wirkung auf die kantonale Umsetzung der BV erzielen, wie dies beim Urteil 2C_206/2016 (zur Frage der Kostenbeteiligung der Eltern am obligatorischen Schulunterricht) der Fall war?
2. Welche Massnahmen hat die EKSD unternommen, um die in den Urteilen festgehaltenen Grundsätze umzusetzen?

3. Wie viele Personen mit Anspruch auf den obligatorischen Schulunterricht befinden sich derzeit (Dezember 2019 bis zur Beantwortung der vorliegenden Frage) im BAZ Guglera und in kantonalen Asylzentren? Wie teilen sich diese auf die jeweiligen Altersgruppen auf? Wie lange halten sich diese Personen im Durchschnitt in den jeweiligen Zentren auf?
4. Welche Fächer werden derzeit im BAZ Guglera unterrichtet, und welche in den kantonalen Asylzentren? Seit wann werden diese unterrichtet? Wie viele wöchentliche Schulstunden besuchen die anspruchsberechtigten Personen? In welchen Sprachen wird unterrichtet? Welches sind die bisherigen Erfahrungen?
5. Wie werden die Lehrpersonen auf die besonderen Umstände im BAZ Guglera oder den kantonalen Asylzentren vorbereitet? Werden die Lehrpersonen insbesondere auf den Umgang mit traumatisierten Kindern und Jugendlichen sensibilisiert? Welchen Beitrag leistet hierbei der Bund? Welche Ressourcen werden hierfür durch den Kanton zur Verfügung gestellt?
6. Werden bei Kindern mit Entwicklungsrückständen vor dem Start in die Schule heilpädagogische Fördermassnahmen angeboten? Wer erfasst diese Kinder? Wird der Früherziehungsdienst einbezogen?
7. Durch wen werden die Lehrpersonen entlohnt? Wie stellt sich die EKDS zur Umsetzung des Art. 67 SchG, wonach die Standortgemeinde 50 % der Lohnkosten übernehmen müsste? Welche Massnahmen bestehen, um die Gemeinden hiervon zu entlasten?
8. Erhält die EKSD die notwendigen Informationen rechtzeitig, um die Einschulung der anspruchsberechtigten Personen organisieren zu können?
9. Welche Unterstützung erhält die EKSD vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Bezug auf die Umsetzung des Verfassungsauftrages von Art. 19 BV?

17. Dezember 2019

II. Antwort des Staatsrats

Das geänderte Asylgesetz (AsylG) ist am 1. März 2019 in Kraft getreten. Der Kanton Freiburg gehört zur Asylregion Westschweiz, der grössten der sechs festgelegten Regionen.

Das Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion (BAZmV) für die Region Westschweiz befindet sich in Boudry (NE). Die neuen beschleunigten Asylverfahren folgen einem strikten Ablauf und sind zeitlich über alle Stufen getaktet. Je nach dem Ausgang des Verfahrens oder je nach Anzahl der verfügbaren Plätze im BAZ mit Verfahrensfunktion wird die oder der Asylsuchende innert einer bestimmten Frist in ein BAZ ohne Verfahrensfunktion (mit Warte- und Ausreisefunktion) in der Region transferiert oder einem Kanton zugewiesen.

Das BAZ Guglera in Giffers ist ein Warte- und Ausreisezentrum, das der Unterbringung von Personen dient, die beim BAZ Boudry einen Asylantrag gestellt haben und auf einen Entscheid warten oder die Schweiz verlassen müssen. Es hat eine Aufnahmekapazität von 250 Plätzen und bietet bei aussergewöhnlichen Umständen 50 Reserveplätze. Für diese muss vorab die Zustimmung der betroffenen Gemeinden eingeholt werden. In der Pilotphase, die vom 2. April 2018 bis 28. Februar 2019 in den BAZ Boudry und Guglera durchgeführt wurde, waren im BAZ Guglera

130 Personen untergebracht. Die maximale Aufenthaltsdauer einer asylsuchenden Person in einem BAZ beträgt 140 Tage.

Aufgrund der Aufenthaltsdauer in den BAZ ist in Artikel 80 AsylG vorgesehen, dass der Bund in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Standortkanton den Grundschulunterricht für Asylsuchende im schulpflichtigen Alter sicherstellt. Diese Bestimmung ändert nichts an der Zuständigkeit für das öffentliche Bildungswesen: Nach Artikel 62 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Demzufolge sind die Standortkantone für die Organisation und die Durchführung des Grundschulunterrichts zuständig.

In der am 6. Juli 2017 unterzeichneten Vereinbarung zwischen dem Bund, dem Kanton Freiburg, vertreten durch die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), sowie den Gemeinden Giffers und Rechthalten über den Betrieb des BAZ Guglera ist vorgesehen, dass die Kinder aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer im BAZ nicht in den Gemeinden unterrichtet werden. Daher wird der Grundschulunterricht der Kinder von der EKSD in den Räumen der BAZ der Guglera organisiert. Da die Kinder aus dem BAZ Boudry stammen, wo sie bereits eine Grundschulbildung erhalten haben, werden sie in französischer Sprache unterrichtet.

1. *Teilt die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) die Einschätzung, wonach die zitierten Urteile des Bundesgerichtes ebenso unmittelbare Wirkung auf die kantonale Umsetzung der BV erzielen, wie dies beim Urteil 2C_206/2016 (zur Frage der Kostenbeteiligung der Eltern am obligatorischen Schulunterricht) der Fall war?*

Ja, in Übereinstimmung mit dem Entscheid des Bundesgerichts 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017.

2. *Welche Massnahmen hat die EKSD unternommen, um die in den Urteilen festgehaltenen Grundsätze umzusetzen?*

Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, die im BAZ Guglera untergebracht sind, werden jeden Vormittag von Montag bis Donnerstag unterrichtet. Während im Schuljahr 2018/19 insgesamt nicht mehr als 10 Schülerinnen und Schüler unterrichtet wurden und zu Beginn dieses Schuljahres die Klassengruppe relativ stabil war, steigt die Zahl derzeit an, was die Eröffnung einer zweiten Klassengruppe erforderlich machte.

3. *Wie viele Personen mit Anspruch auf den obligatorischen Schulunterricht befinden sich derzeit (Dezember 2019 bis zur Beantwortung der vorliegenden Frage) im BAZ Guglera und in kantonalen Asylzentren? Wie teilen sich diese auf die jeweiligen Altersgruppen auf? Wie lange halten sich diese Personen im Durchschnitt in den jeweiligen Zentren auf?*

Am 20. Dezember 2019 befanden sich 17 Schülerinnen und Schüler im BAZ Guglera. Für den Unterricht werden die Schülerinnen und Schüler je nach Anzahl und Alter in zwei Gruppen aufgeteilt: (1H–3H und 4H–11H).

Mehrere Schülerinnen und Schüler trafen während der Feiertage im BAZ ein. Gegenwärtig befinden sich dort 37 Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, die aufgeteilt in zwei Klassen unterrichtet werden.



In Anbetracht der Umstrukturierung im Asylbereich, der Beschleunigung der Verfahren, des Resettlement-Konzepts des Bundes und der besonders geringen Zahl neuer Asylsuchender im Kanton wurde die Zuständigkeit für die schulische Vorbereitung der Kinder und Jugendlichen im Asylbereich bereits ab Schuljahresbeginn 2019/2020 von der Firma ORS an die Caritas Schweiz, Abteilung Freiburg, zuständig für die Betreuung von Flüchtlingen, übertragen. Damit wollte man die Leistungen rationalisieren und die Kräfte bündeln. Künftig wird Caritas Schweiz für die schulische Vorbereitung von schulpflichtigen Kindern des Asyl- und Flüchtlingsbereichs sorgen. Die Vorbereitungsklassen befinden sich im Haus für Bildung und Integration in Matran. Im Dezember 2019 wurden dort ein asylsuchendes Kind, sieben Kinder, die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens den Flüchtlingsstatus erhalten hatten, sowie 18 Kinder im Rahmen des Resettlement-Programms betreut und auf die Schule vorbereitet. Im Januar 2020 wurden 6 asylsuchende Kinder, 4 Flüchtlingskinder im Rahmen des beschleunigten Verfahrens sowie 18 Kinder im Rahmen des Resettlement-Programms betreut.

Ziel der schulischen Vorbereitung ist es, Kinder und Eltern bestmöglich auf die Eingliederung in das Freiburger Schulsystem vorzubereiten. Die Kinder im Rahmen des Resettlement-Programms werden nach Alter und Stufe in drei Gruppen eingeteilt. Es ist ein flexibles, auf die Kinder abgestimmtes System. Die Lehrpersonen passen die Ziele entsprechend den Fortschritten und den Bedürfnissen der Kinder an.

Die asylsuchenden Kinder werden drei bis sechs Monate lang betreut und auf die Schule vorbereitet, bis die Eltern das Erstaufnahmezentrum verlassen und in eine Wohnung ziehen. Für Flüchtlingskinder beträgt dieser Zeitraum 5 bis 6 Monate. Am Ende dieser schulischen Vorbereitung erstellen die Lehrpersonen eine Standortbestimmung und leiten den entsprechenden

Bericht an die Schuldirektionen der Schulen, in denen die Kinder eingeschult werden, weiter. Der weitere Verlauf des Verfahrens und der Betreuung der Familien ist von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich und reicht von einem Aufnahmegespräch mit Dolmetscherin bzw. Dolmetscher und Erarbeitung eines auf die Bedürfnisse der Schülerin oder des Schülers zugeschnittenen Förderplans bis hin zur einfachen Anmeldung des Kindes bei der Schule.

4. *Welche Fächer werden derzeit im BAZ Guglera unterrichtet, und welche in den kantonalen Asylzentren? Seit wann werden diese unterrichtet? Wie viele wöchentliche Schulstunden besuchen die anspruchsberechtigten Personen? In welchen Sprachen wird unterrichtet? Welches sind die bisherigen Erfahrungen?*

Im BAZ Guglera wird der Unterricht nach themenbezogenen Modulen organisiert. Diese umfassen hauptsächlich Französisch, Mathematik, Bildnerisches und Technisches Gestalten, Singen und Spielen. Der Unterricht wird seit September 2018 erteilt. Aufgrund der Heterogenität der Klassenzusammensetzung (Alter, Sprache, Werdegang und Aufenthaltsdauer der Schülerinnen und Schüler) ist es schwierig, einen auf einem fortlaufenden Lehrprogramm basierenden Unterricht zu erteilen. Die Lehrperson muss sehr flexibel sein und bei jedem Neuzugang ihr Unterrichtsprogramm und die angebotenen Aktivitäten anpassen. Derzeit werden Montag- bis Donnerstagmorgen 16 Unterrichtslektionen in jahrgangsübergreifenden Klassen erteilt.

Im Haus für Bildung und Integration werden die Kinder des Asyl- und Flüchtlingsbereichs vorrangig in den Fächern Französisch und Mathematik unterrichtet. Die Kinder basteln und singen auch, was das Erlernen der Sprache begünstigt. Diese schulische Vorbereitungszeit soll auch dazu dienen, das Zusammenleben zu fördern, sich mit dem Schul- und Alltagsleben als Schülerin bzw. Schüler oder Eltern in der Schweiz vertraut zu machen und die Familien mit dem notwendigen Rüstzeug für den Eintritt ins Freiburger Schulsystem auszustatten. Das Haus bietet auch einen sicheren, gastfreundlichen, verständnisvollen und interkulturellen Rahmen, der das Kind wieder ein Kind werden lässt (spielen, Freunde finden, die Welt entdecken) und es auf seine Integration vorbereitet.

Derzeit ist im Haus für Bildung und Integration für asylsuchende Kinder und für Flüchtlinge im beschleunigten Verfahren eine Lehrerin mit einem 50 %-Pensum tätig. Die Kinder im Rahmen des Resettlement-Programms werden von zwei Lehrerinnen mit je 50 % (40 % Unterricht und 10 % Zusammenarbeit) betreut. Kinder zwischen der 8H und der 11H haben ca. 10 Lektionen Unterricht pro Woche, Kinder zwischen der 5H und der 8H 7 Lektionen pro Woche und Kinder zwischen der 1H und der 4 H haben 4 Lektionen, die über alle Wochentage verteilt sind.

5. *Wie werden die Lehrpersonen auf die besonderen Umstände im BAZ Guglera oder den kantonalen Asylzentren vorbereitet? Werden die Lehrpersonen insbesondere auf den Umgang mit traumatisierten Kindern und Jugendlichen sensibilisiert? Welchen Beitrag leistet hierbei der Bund? Welche Ressourcen werden hierfür durch den Kanton zur Verfügung gestellt?*

Die seit 2018 im BAZ Guglera tätige Lehrerin weist aufgrund ihrer beruflichen Laufbahn eine grosse Erfahrung mit der Migration auf und hat zudem zahlreiche Weiterbildungen zu diesem Thema besucht. Ihre erst vor kurzem eingestellte Kollegin hat ebenfalls Erfahrungen mit Kindern mit Migrationshintergrund. Des Weiteren werden beide Lehrerinnen von der für die Schulung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund zuständigen pädagogischen Mitarbeiterin des SENOF begleitet und tauschen sich regelmässig mit ihr wie auch mit der zuständigen Schulinspektorin aus. Wie alle Lehrpersonen des Kantons, die in den Schulkreisen Französisch als Zweitsprache

(FLS) unterrichten, können sie an den von der Pädagogischen Hochschule angebotenen Weiterbildungskursen teilnehmen.

Die im Haus für Bildung und Integration tätigen Lehrerinnen verfügen dank ihrer beruflichen Laufbahn über eine grosse Migrationserfahrung. Darüber hinaus haben sie zuvor zahlreiche gezielte Weiterbildungen in den Bereichen Migration, Interkulturalität sowie für den Unterricht in Französisch als Zweitsprache absolviert sowie kürzlich einen von der ORS durchgeführten Kurs zum Thema Traumata besucht.

6. *Werden bei Kindern mit Entwicklungsrückständen vor dem Start in die Schule heilpädagogische Fördermassnahmen angeboten? Wer erfasst diese Kinder? Wird der Früherziehungsdienst einbezogen?*

Die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler, die von den Lehrpersonen während der schulischen Vorbereitungszeit festgestellt werden, werden in Berichtsform an die Schuldirektion der betreffenden Schulen weitergeleitet. Während dieser schulischen Vorbereitung können keine direkten Gesuche an das Amt für Sonderpädagogik (SoA) gestellt werden. In einem Fall, der einen jüngeren Schüler betraf, konnte man mit dem Früherziehungsdienst (FED) zusammenarbeiten. Auch mit der Familie wurden entsprechende Schritte unternommen.

7. *Durch wen werden die Lehrpersonen entlohnt? Wie stellt sich die EKDS zur Umsetzung des Art. 67 SchG, wonach die Standortgemeinde 50 % der Lohnkosten übernehmen müsste? Welche Massnahmen bestehen, um die Gemeinden hiervon zu entlasten?*

Die im BAZ tätigen Lehrerinnen werden zu 100 % vom Kanton entlohnt. Die Einkünfte aus den vom Bund gezahlten Beträgen gehen zur Rückerstattung der Gehälter an das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF), laufen also nicht über den gemeinsamen Topf (gemeinsamer Topf = Kostenverteilung zwischen Staat und Gemeinden: 50 %-50 %).

Der Bund gewährt dem Kanton als Teilvergütung halbjährlich einen Beitrag in Höhe von 44 391 Franken als Globalpauschale für eine Klasse von maximal 14 Kindern im schulpflichtigen Alter, die sich im Bundesasylzentrum in Giffers aufhalten.

Die Zahl der Klassen, die zum Erhalt dieser halbjährlichen Pauschale berechtigen, wird wie folgt berechnet: Anzahl der Kinder im schulpflichtigen Alter am Stichtag geteilt durch 14 und dann auf die nächste ganze Zahl aufgerundet. Der Stichtag für den Beginn des ersten Halbjahres ist der 15. April; derjenige für den Beginn des zweiten Halbjahres ist der 15. Oktober.

8. *Erhält die EKSD die notwendigen Informationen rechtzeitig, um die Einschulung der anspruchsberechtigten Personen organisieren zu können?*

Das SEnOF trifft sich zweimal jährlich mit dem Direktor des BAZ Guglera, wobei auch der Chef der Asylregion Westschweiz des Staatssekretariats für Migration SEM und die stellvertretende Amtsvorsteherin des kantonalen Sozialamtes (KSA) an diesen Treffen teilnehmen. Bei diesen Sitzungen wurden die Modalitäten, die Zusammenarbeit und die Kommunikation festgelegt.

So wird die Ankunft von Schülerinnen und Schülern im schulpflichtigen Alter den Lehrerinnen direkt mitgeteilt, um die Aufnahme dieser Schulkinder in die Gruppe zu organisieren und ihnen einen Platz in der Klasse vorzubereiten.

9. *Welche Unterstützung erhält die EKSD vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Bezug auf die Umsetzung des Verfassungsauftrages von Art. 19 BV?*

Die EKSD erhält einen finanziellen Beitrag (siehe Punkt 7).

11. Februar 2020