

Interpellation Baumgartner-Flawil (21 Mitunterzeichnende) vom 1. März 2016

Aufsichtspflicht über Schulen mit Schülerinnen und Schülern in Gruppenunterkünften für Asylsuchende

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Mai 2016

Daniel Baumgartner-Flawil bezieht sich in der Interpellation vom 1. März 2016 auf das Gutachten über die schulische Qualität in vier Asylunterkünften des Kantons St.Gallen von Prof.Dr. Jürgen Oelkers von der Universität Zürich und stellt Fragen zum Schulunterricht für Kinder und Jugendliche von Asylbewerbenden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

A. Die Unterbringung von Asylsuchenden erfolgt in einem Zweiphasensystem. Für die erste Betreuungsphase, die seit dem 1. Januar 2016 grundsätzlich auf vier Monate befristet ist, führt das Migrationsamt des Kantons St.Gallen Kollektivzentren. Im Anschluss wohnen die Asylsuchenden in den Gemeinden. Die Zuteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden wird von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) organisiert und koordiniert. Die Gemeinden sorgen für die Unterbringung und die Betreuung der Asylsuchenden.

Das Zweiphasensystem gilt für Erwachsene und für Kinder, die in einem Familienverband leben. Die Ausnahme bilden die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA), die das besonders konzipierte Jugendprogramm im Asylbewerberzentrum Thurhof, in der Regel bis zum Erreichen der Volljährigkeit, besuchen.

B. Alle Asylsuchenden werden ungeachtet ihrer Nationalität, ethnischen Herkunft, Religion, politischen Anschauung oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe gleich betreut. Die Betreuung erfolgt politisch und konfessionell neutral. Sie ist insbesondere ausgerichtet auf die Erhaltung und Förderung einer selbstverantwortlichen Lebensgestaltung.

C. a) Unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus haben alle schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen in der Schweiz das Recht und die Pflicht, die obligatorische Schule (einschliesslich Kindergarten) zu besuchen. Die Beschulung der schulpflichtigen Kinder von Asylbewerbenden findet in der ersten Phase in einer zentrumsinternen Schule statt. In den kantonalen Asylzentren wird während des gesamten Aufenthalts auf der Basis eines Beschulungskonzepts obligatorischer Schulunterricht erteilt. In der zweiten Phase findet die Beschulung in den Regelklassen der Gemeinden vor Ort statt. Kinder mit Migrationshintergrund treten in die Regelklasse ein, die ihren Vorkenntnissen (in der Ausgangslage: grundsätzlich ihrem Alter) entspricht. Die Verantwortlichen verteilen Kinder mit Migrationshintergrund ausgewogen auf die Klassen. Das Bildungsdepartement (BLD) hat im Januar 2016 zuhanden der Schulträger eine Information «Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich in der Volksschule» verfasst.

b) Im Frühling 2015 hat die VSGP zusammen mit dem BLD sowie dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) bei Prof.Dr. Jürgen Oelkers ein Gutachten zum Schulunterricht in den Asylzentren in Auftrag gegeben. Es sollten vier Asylunterkünfte hinsichtlich Schulorganisation und Unterrichtsqualität untersucht werden. Zusätzlich wurden die Professionalisierung des Personals sowie die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus und quer zu allen Anbietern geprüft. Das Gutachten vom 25. Juni 2015 attestiert den Zentren eine gute Arbeit und macht auf der Basis des positiven Befunds Optimierungsvorschläge in verschiedenen Bereichen.

An der Umsetzung der Empfehlungen von Prof.Dr. Oelkers besteht ein vordringliches Interesse. Das BLD mit dem Amt für Volksschule und das SJD mit dem Amt für Migration haben daher einen gemeinsamen Prozess zur Prüfung des bestehenden Beschulungskonzepts für die Asylzentren im Licht der gutachterlichen Empfehlungen und, soweit die Prüfung Bedarf ergibt, zur entsprechenden Anpassung gestartet. Schulunterricht in Asylzentren ist von hoher Wichtigkeit und muss qualitätsorientiert sein. Er kann allerdings umständebedingt nicht bis ins letzte Detail mit dem Unterricht in der kommunalen Volksschule verglichen und an diesem orientiert werden. Der Unterricht in den Asylzentren findet in einer Art «Aufnahmeklasse» statt, die eine erste Starthilfe in Deutsch als Zweitsprache und eine erste Orientierung zum schulischen Lernen gibt, damit nachfolgend die Integration in den Gemeinden gelingen kann. Für das nachhaltige Gelingen der Integration in den Gemeinden und ins Erwerbsleben werden auch die Anschlussbildung und der Übertritt in die Regelstrukturen nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht beleuchtet. Der Unterricht muss im Übrigen den unterschiedlichen Situationen in den Asylzentren Rechnung tragen, da nicht überall die gleichen Anforderungen an die Beschulung gestellt werden können. Daher ist es wichtig, dass – wie dies im Gutachten Prof.Dr. Oelkers festgehalten wird – für die einzelnen Unterkünfte mit ihren Ausrichtungen eigene Konzepte vorliegen, die Ziele und Mittel transparent darstellen. Diese sind periodisch zu überprüfen. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Information und Kommunikation zu legen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Aufsicht über die Beschulung von Kindern in Asylzentren liegt im Rahmen der allgemeinen Staatsaufsicht über diese Zentren beim SJD und diese umfasst auch die Beschulung der sich dort aufhaltenden Kinder. Das SJD bezieht bei der Aufsichtstätigkeit und bei der Ausarbeitung der Beschulungskonzepte die fachliche Sicht des Erziehungsrates bzw. in dessen Auftrag des BLD mit ein, die für die Qualitätsentwicklung des Volksschulunterrichts grundsätzlich zuständig sind.

Bei der Beurteilung des Unterrichts in Asylzentren sind – siehe dazu schon oben Bst. C.b – einerseits die schulrechtlichen Vorgaben zur Gewährleistung eines ausreichenden Grundschulunterrichts im Sinn der Bundesverfassung (SR 101), andererseits aber auch die besonderen Umstände, die sich in der Beschulung aus der Situation der betreffenden Schülerinnen und Schüler ergeben, zu berücksichtigen. Der Schulunterricht in einem Zentrum für Asylsuchende ist aufgrund der asylrechtlichen Hintergründe eine besonders gelagerte, herausfordernde Aufgabe und kann in vielen Belangen nicht mit ordentlichem Schulunterricht verglichen und an ihm gemessen werden. Dennoch soll er pragmatisch, im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren, ein Optimum an Wissensvermittlung, Erziehung und Integrationsleistung erreichen. Dieser Hintergrund beeinflusst die Aufsichtstätigkeit und prägt auch die erwähnte, laufende Arbeit von SJD und BLD betreffend Aufnahme der Anregungen des Gutachtens von Prof.Dr. Oelkers.

Visitationsberichte sind amtliche Dokumente im Sinn von Art. 1 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2; abgekürzt OeffG). Zu ihnen ist somit der Zugang zu gewähren, soweit nicht öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen (Art. 6 OeffG).

2. Traumatisierte Kinder und Jugendliche werden in enger Zusammenarbeit mit und mit intensiver Unterstützung durch den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) betreut und behandelt. Die hohe Anzahl von innerhalb von wenigen Monaten eingetroffenen UMA und der grosse Anteil von UMA mit Traumata stellen diesen spezialisierten Dienst vor grosse Herausforderungen und Kapazitätsengpässe. In gemeinsamer Absprache wurde auf die Situation reagiert und das Pilotprojekt «KidNet» (Narrative Expositionstherapie mit Kinder und

Jugendlichen, Schulung des Betreuungspersonals) gestartet und bereits umgesetzt. Erste Erfahrungen sind positiv und das Projekt kann wertvolle Impulse für die anderen Zentren und Schulgemeinden geben.

In den Zentren werden die Schülerinnen und Schüler via Hausarzt an die entsprechenden Fachstellen verwiesen. Zentren mit zentrumseigener Schule können nach eigenem Ermessen und ohne Einschränkung den Schulpsychologischen Dienst (SPD) beiziehen. So werden die Kinder und Jugendlichen in einem Bezugspersonensystem durch ausgebildete Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen betreut und spezifisch gefördert. Dank langjähriger Erfahrung, grossem interkulturellem Wissen und spezifischer Ansätze, wie beispielsweise Trauma-Pädagogik, kann die Qualität dieser besonderen Betreuungsarbeit trotz der begrenzten Betreuerschlüssel sichergestellt werden. Einen grossen Stellenwert hat dabei nebst der persönlichen Entwicklung eine allfällige Integration und berufliche Eingliederung von Personen, die Aussichten auf einen Verbleib in der Schweiz haben.

3. Zu differenzieren ist zwischen Kindern und Jugendlichen in den Asylzentren und den UMA im Thurhof.

a) In den kantonalen Zentren, in denen Kinder im schulpflichtigen Alter im Familienverband untergebracht sind, besteht ein vom BLD geprüfetes Schulkonzept, in dem die Grundsätze für die Erfüllung der obligatorischen Schulpflicht durch Asylsuchende festgelegt sind. Für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ist der Schulunterricht obligatorisch. Sie werden damit auf den späteren Eintritt in die öffentliche Schule nach dem Transfer in die Gemeinden vorbereitet. Die Kinder werden während mindestens 15 Lektionen zu 50 Minuten je Woche unterrichtet. Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen – kurze und lediglich provisorische Aufenthaltsdauer, dauernde Neueintritte und Abgänge – umfasst der Unterricht in erster Linie die Einführung in die deutsche Sprache sowie Mathematik. Er wird aber mit weiteren Fächern wie Mensch und Umwelt, Singen, Bildnerischem Gestalten, Werken und Turnen sukzessive ergänzt. Sodann werden die üblichen Schulgepflogenheiten (Standards des schulischen Unterrichts) vermittelt.

Die schulische Ausgangslage der Kinder ist durch grosse Differenzen bei Alter, Lernerfahrungen und persönlichen Kompetenzen sehr unterschiedlich. Dies macht in der Regel die Beschulung in Kleingruppen von sechs bis höchstens zehn Schülern notwendig. Die Kinder werden auf ihren individuellen Fähigkeiten aufbauend beschult. Dazu wird geeigneter Unterrichtsstoff aus diversen Lehrmitteln verwendet, wobei stets ein Übergang auf die Beschulung mit den kantonalen Lehrmitteln anvisiert wird.

Das Schulkonzept wird momentan wie in Bst. C.b und Ziff. 1 dargelegt unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Gutachtens Prof.Dr. Oelkers überarbeitet. Bis Herbst 2016 sollten die Anpassungen vorgenommen sein.

b) UMA erhalten in der ersten Phase des Jugendprogrammes im Thurhof in einem festen Lehrplan die nachfolgend erwähnten Lektionen: Zu Beginn liegt der Fokus auf dem Erlernen der deutschen Sprache als Schlüsselqualifikation. In den ersten 13 bis 17 Lektionen wird demzufolge vorwiegend Deutsch unterrichtet. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer kommen weitere Fächer hinzu, die nach und nach mehr Gewicht bekommen, wie etwa Mathematik und Allgemeinbildung (Alltagsbewältigung, Geschichte, Biologie). Mindestens zwei Lektionen Sport oder spezifische Animation (z.B. für Mädchen auch Tanzen) sowie ein bis zwei Lektionen im musischen Bereich (Singen, Zeichnen, Werken) gehören ebenfalls zum Angebot. Für spezifische Gruppen, teilweise je nach Interesse und Eignung der jungen Menschen, gibt es zusätzlich weitere Angebote, beispielsweise zwei bis vier Lektionen Kochun-

terricht und Lebensmittelkunde, zwei Lektionen Musik- und Gestaltungstherapie, zwei Stunden Chor-Unterricht und zwei Lektionen Gemeindevorbereitungskurs. Der Unterricht orientiert sich an der FIDE-Methode. Dies bedeutet, dass mit dem Erlernten immer wieder Bezug zum Alltag geschaffen wird. Berücksichtigt werden müssen dabei auch die teilweisen grossen Unterschiede im Bildungsniveau der Jugendlichen.

Es werden verschiedene Lehrmittel eingesetzt und teilweise auch spezifisches Unterrichtsmaterial von den Lehrpersonen zusammengestellt. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer orientieren sich die Lehrpersonen an den Lehrmitteln der öffentlichen Schule. So soll ein allfälliger Übertritt in die Regelstrukturen erleichtert werden.

4. In den Zentrumsbetrieben werden nach Möglichkeit Lehrpersonen mit formeller Lehrerausbildung (anerkanntes Diplom als Primar- oder Oberstufenlehrperson) oder vergleichbarer Ausbildung (z.B. Bachelor) sowie ausgebildete Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen eingesetzt. Die Anstellungsbedingungen entsprechen denjenigen der anderen Mitarbeitenden im Zentrumsbereich. Die Einstufung liegt in der Lohnklasse A 18.

Die Lehrpersonen des Jugendprogramms für UMA im Asylzentrum Thurhof müssen über eine Lehrerausbildung oder eine adäquate höhere Fachausbildung verfügen. Bei der Auswahl liegt der Fokus auf der Ausbildung, dem Alter und der beruflichen Erfahrung (besonders im Unterricht mit fremdsprachigen Kindern). Die Auswahl ist wegen der relativ kurzfristigen Verfügbarkeiten der Lehrpersonen in jüngerer Zeit etwas eingeschränkt. Die Löhne sind auf Grund von Quervergleichen beim übrigen Zentrumspersonal leicht tiefer als in der öffentlichen Schule.

5. Die unterrichtenden Lehrpersonen haben die Möglichkeit, den Beratungsdienst Schule im Amt für Volksschule bezüglich Unterstützung in Fragen des Unterrichts wie auch im Bereich Coaching im Umgang mit den Schülerinnen und Schülern oder Jugendlichen beizuziehen.
6. In den Asylzentren wird nach Möglichkeit mit den öffentlichen Schulen zusammengearbeitet. Wann immer sich die Gelegenheit bietet, werden auch Schulzimmer und Turnhallen der öffentlichen Schulen gemietet und genutzt. So wird zum Beispiel der zentrumsinterne Unterricht für schulpflichtige Kinder des Asylzentrums Neckermühle ausschliesslich in gemieteten Räumlichkeiten der örtlichen Schule abgehalten. In Bezug auf das Asylbewerberzentrum Landegg schlossen die beiden Kantone St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden eine Leistungsvereinbarung ab, wonach die Kinder der Asylsuchenden zentrumsintern beschult werden.

Das Jugendprogramm Thurhof arbeitet offen mit den Schuleinheiten vor Ort und deren strukturellen Ressourcen zusammen. So kann in Oberbüren beispielsweise ein Schulzimmer und punktuell auch die Turnhalle genutzt werden. Es besteht jedoch eine Abmachung mit den Gemeinden, wonach schulpflichtige UMA vor Ort grundsätzlich nicht in der öffentlichen Schule eingeschult werden. Damit wird die Standortgemeinde, die bereits einige Lasten durch den Zentrumsbetrieb trägt, nicht noch zusätzlich beansprucht. Die örtlichen Schulen (Oberbüren/Uzwil) haben aber auf freiwilliger Basis besonders begabte oder fortgeschrittene Jugendliche in ihren Schulbetrieb aufgenommen. Da aktuell im Zentrum Thurhof sehr viele UMA untergebracht sind (Stand 30. März 2016: total 140 UMA) und viele davon schulpflichtig sind, wäre eine vermehrte Einschulung für die Standortgemeinden nicht zumutbar.

Das kantonale Konzept für UMA sieht vor, schulpflichtige Minderjährige bis zu ihrem 15. Altersjahr in Pflegefamilien mit entsprechender Bewilligung unterzubringen und die Kinder in jedem Fall an den jeweiligen Platzierungsorten ordentlich einzuschulen. Dieses Konzept

kann zurzeit aufgrund eines hängigen Verfahrens zur Klärung der Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton nicht vollständig umgesetzt werden. Für die Platzierung der Kinder ist die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) verantwortlich. Alle dem Kanton St.Gallen zugewiesenen UMA werden der KESB gemeldet. Bis anhin wurde jedoch nur ein Teil davon unter Beistandschaft gestellt. Zwischen dem Kanton und den st.gallischen Gemeinden laufen zurzeit intensive Verhandlungen über die Zuständigkeiten, die Betreuungskonzepte und die Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit UMA, dies auch auf dem Hintergrund eines Auftrags, den der Kantonsrat der Regierung in der Novembersession 2015 erteilt hatte (ABI 2015, 3787).

7. Der Bund entschädigt den Kanton St.Gallen für jede asylsuchende Person ohne Erwerbseinkommen mit einer Globalpauschale in Höhe von Fr. 1'458.01 (Basis 2016) je Monat. Diese Pauschale deckt namentlich die Kosten der Sozialhilfe (Unterstützung, Unterbringung, Gesundheitskosten usw.) und enthält zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten. In dieser Pauschale nicht enthalten sind Kosten für Bildung, Sonderpädagogik und Integration.

Der Kanton seinerseits gibt die Bundespauschale im Umfang von 63,8 Prozent an die Gemeinden weiter. Damit werden Aufgaben der politischen Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe für sozialhilfeabhängige Asylpersonen (Asylsuchende bis zu fünf Jahren oder vorläufig aufgenommene Personen bis zu sieben Jahren Aufenthalt) entschädigt. Der Rest von 36,2 Prozent verbleibt beim Kanton, der im Rahmen der ersten Unterbringungs- und Betreuungsphase die Asylsuchenden auf einen selbständigen Gemeindeaufenthalt vorbereitet. Die Gemeinden und der Kanton tragen die über diese Pauschale hinausgehenden Kosten selbst.

Die Globalpauschale des Bundes wird für alle Asylsuchenden, unabhängig von deren Alter und Bedürfnissen, gleich bemessen.