

94.3409

**Interpellation Plattner**  
**Schulkosten der Kinder von Asylbewerbern**  
**und Asylbewerberinnen**  
**Enfants de requérants d'asile.**  
**Frais de scolarisation**

*Wortlaut der Interpellation vom 5. Oktober 1994*

Eine im Frühjahr 1993 durchgeführte Erhebung ergab, dass in den Schulen des Kantons Basel-Stadt rund 160 Kinder von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen unterrichtet werden, die jährliche Kosten von rund 2,3 Millionen Franken verursachen. Der Bund lehnt jede Beteiligung an diesen Kosten ab, obwohl die Rechtslage für seine Zahlungspflicht spricht.

Der Bund ist der gesetzliche Verursacher dieser Kosten, da er den Kantonen über seine Asylgesetzgebung die Asylbewerber und Asylbewerberinnen und ihre Kinder zuweist. Die dadurch den Kantonen entstehenden Schulkosten gehen weit über jene des verfassungsmässig vorgeschriebenen «gewöhnlichen» Primarschulunterrichts hinaus, weil bei diesen Kindern vielfältige Defizite vorliegen, welche Sondermassnahmen erfordern.

Prof. Thomas Fleiner führt in den Schlussfolgerungen eines Grobgutachtens aus dem Jahre 1992 folgendes aus:

«Die Fürsorgeartikel des Asylgesetzes müssen heute mit der Ratifizierung der Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte völkerrechtskonform auch auf Kinder ausgedehnt werden. Die Weisungen, die eine Finanzierung der Einschulung von Asylbewerberkindern durch den Bund ausschliessen, sind gerade deshalb gesetzwidrig.

Die Finanzierung der Einschulung muss durch den Bund erfolgen, weil

- die Kompetenz, über Aufenthaltsort und -dauer der Asylbewerber und Asylbewerberinnen zu entscheiden, beim Bund liegt und die Kantone/Gemeinden hier eine 'Duldungspflicht' haben;

- Asylbewerber und Asylbewerberinnen keine Steuern zahlen;
- die Einschulung unter den Begriff der Fürsorge fällt und die Auslagen durch den Bund vergütet werden (Art. 20b Asylgesetz, völkerrechtskonforme Auslegung);

- die Einschulung als Beschäftigungsprogramm für Asylbewerberkinder verstanden werden muss, welches durch Bundesbeiträge unterstützt wird (Art. 34 Asylverordnung 2, völkerrechtskonforme Auslegung);

- die internationalen Pakte dem Staat/dem Bund einen klaren Auftrag geben, für die Bildung und den Schutz des Kindes zu sorgen und diese zu gewährleisten.»

Es folgt, dass die Einschulung ein Bestandteil richtig verstandener Fürsorge ist; somit hat der Bund nach geltendem Asylgesetz die Kosten zu tragen. Zudem lässt sich argumentieren, dass der Bund den Kantonen jene Aufwendungen aus dem Vollzug des Asylgesetzes, die nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden, ohnehin als Verwaltungskosten vergüten muss. Der Bund hätte also aufgrund der Rechtslage die Möglichkeit, die Schulkosten der Kinder von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen zu übernehmen. Er macht jedoch offenbar mangelnde Rechtsgrundlagen geltend und weigert sich, diese Kosten auch nur massgeblich mitzutragen. Ich bitte deshalb den Bundesrat um Beantwortung folgender Fragen:

- Stimmt er den Schlussfolgerungen von Prof. Fleiner zu, wonach die Rechtsgrundlagen den Bund verpflichten, die Schulkosten der Kinder von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen zu tragen?

- Welche Rechtsgrundlagen müssten allenfalls geschaffen werden?

- Ist er bereit, die Schaffung dieser Rechtsgrundlagen sofort an die Hand zu nehmen?

*Texte de l'interpellation du 5 octobre 1994*

Une enquête effectuée au printemps 1993 montre qu'environ 160 enfants de requérants d'asile suivaient l'enseignement dans les écoles du canton de Bâle-Ville, ce qui occasionne une dépense annuelle de quelque 2,3 millions de francs. La Confédération refuse toute participation à ces frais bien que le droit lui crée une obligation de prise en charge.

Selon la loi, c'est la Confédération qui est à l'origine de ces dépenses puisque c'est elle qui attribue, en vertu de sa législation sur l'asile, les requérants d'asile et leurs enfants aux cantons. Les frais de scolarité que les cantons doivent supporter de ce fait dépassent de loin ceux qu'occasionne l'enseignement primaire «normal» prescrit par la constitution, car on constate chez ces enfants de multiples lacunes qui exigent des mesures spéciales.

Le professeur Thomas Fleiner relève ce qui suit dans les conclusions d'un rapport datant de 1992:

«Les articles concernant l'assistance dans la loi sur l'asile doivent être étendus aux enfants pour être conformes au droit international, maintenant qu'ont été ratifiés les pactes relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels. Les instructions qui excluent un financement de la scolarisation des enfants de requérants d'asile par la Confédération sont donc contraires à la loi.

Le financement de la scolarisation doit être pris en charge par la Confédération pour les raisons suivantes:

- la compétence de décider du lieu et de la durée du séjour des requérants appartient à la Confédération; les cantons et les communes n'ont ici que l'obligation d'admettre;

- les requérants d'asile ne paient pas d'impôts;

- la scolarisation est comprise dans l'assistance et les dépenses doivent en être remboursées par la Confédération (art. 20b de la loi sur l'asile, interprétation conforme au droit international);

- la scolarisation doit être comprise comme un programme d'occupation pour les enfants de requérants d'asile, programmes qui sont subventionnés par la Confédération (art. 34 de l'ordonnance 2 sur l'asile, interprétation conforme au droit international);

- les pactes internationaux confient clairement à l'Etat / à la Confédération le mandat de veiller à l'instruction et à la protection des enfants et de garantir l'exécution de ces mesures.» (Traduction)

Il s'ensuit que la scolarisation fait partie intégrante d'une assistance bien comprise et que la Confédération doit donc en assumer les frais selon la loi sur l'asile en vigueur. En outre, on peut tirer argument du fait que la Confédération doit de toute façon rembourser aux cantons, comme frais administratifs, les dépenses engendrées par l'exécution de la loi sur l'asile qui ne peuvent être remboursées en vertu de dispositions spéciales. Le droit donne donc la possibilité au Conseil fédéral de prendre à sa charge les frais de scolarisation des enfants de requérants d'asile. Or le gouvernement invoque manifestement le défaut de bases légales et refuse d'octroyer des contributions, ne serait-ce que raisonnables, pour couvrir ces dépenses.

C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

- Se rallie-t-il aux conclusions du professeur Fleiner, selon lesquelles les bases légales obligent la Confédération à prendre en charge les frais de scolarisation des enfants de requérants d'asile?

- Quelles bases légales faudrait-il le cas échéant élaborer?

- Est-il disposé à entreprendre immédiatement l'élaboration de ces bases légales?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Eine im Frühjahr 1993 durchgeführte Erhebung ergab, dass in den Schulen des Kantons Basel-Stadt rund 160 Kinder von Asylbewerbern unterrichtet wurden, die jährliche Kosten von rund 2,3 Millionen Franken verursachen. Die Problematik, die damit aufgezeigt ist, betrifft aber natürlich nicht nur den Kanton Basel-Stadt, sondern alle Kantone und wurde sogar schon von der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren aufgenommen. Die Frage stellt sich

nämlich, ob für diese Kosten der Bund oder die Kantone aufzukommen haben. Es sind längere Verhandlungen auf dem Amtswege zwischen Kantonen und Bund geführt worden, und das vorläufige Ergebnis ist für die Kantone höchst unbefriedigend. Es ist nämlich so, dass der Bund sich auf Zusehen hin bereit erklärt hat, für Kinder, die in den Bereich der Invalidenversicherung fallen, Beiträge auszurichten, aber für alle andern Kinder weigert er sich, irgend etwas an die Schulkosten zu bezahlen. Aus der Sicht meines Kantons zum Beispiel verbleiben somit über 1,8 Millionen Franken, an denen sich der Bund trotz – wie uns dünkt – klarer gesetzlicher Grundlagen nicht beteiligt.

Der Bund stützt sich bei seiner Weigerung, etwas zu bezahlen, auf Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung, welcher die Kantone verpflichtet, für einen genügenden Primarschulunterricht zu sorgen. Alle Vorschläge einzelner Kantone sowie der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, der Bund möge von dieser Haltung abrücken und die Kosten der Einschulung der Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern übernehmen, sind stets mit Verweis auf diese Verfassungsbestimmung abschlägig beantwortet worden.

Die Kausalkette der Kostenverursachung für die Kinder von Asylbewerbern beginnt ja nicht bei der Aufgabenteilung Bund/Kantone, und ein blosser Verweis auf diese ist nicht zulässig. Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung verpflichtet zwar die Kantone in der Tat zu einer schulischen Grundversorgung ihrer Einwohner, aber er kann nicht darüberhinweg sehen lassen, dass es der Bund ist, der den Kantonen über die vom Bund bestimmte Asylgesetzgebung zusätzliche fremdsprachige Einwohner und damit dem Schulwesen auch zusätzliche Kinder zuführt. Dadurch entstehen für Einschulung und Betreuung der Kinder kantonale Aufwendungen, deren Ursprung klar beim Bund liegt. Dazu kommt, dass für die Einschulung und Betreuung der Kinder von Asylbewerbern die notwendigen Massnahmen zwangsläufig weit über das verfassungsmässig vorgeschriebene Programm eines genügenden Primarunterrichts hinausgehen, weil bei den Kindern der Asylbewerber oft vielfältige Defizite im sprachlichen, kognitiven, psychischen und sozialen Bereich vorliegen, die nur durch Sondermassnahmen und einen weit über den Normalfall hinausgehenden Personalaufwand zu beheben sind.

Der Bund ist also der Verursacher von erheblichen zusätzlichen kantonalen Ausgaben, die unseres Erachtens durch die Verfassung keineswegs den Kantonen zugewiesen sind. Diese Sachlage rechtfertigt eine Kostentragung durch den Bund oder doch zumindest – so würde man denken – eine angemessene Beteiligung des Bundes. Die gleiche Auffassung vertritt auch Professor Thomas Fleiner, der zu einer Grobanalyse in einem speziellen Fall aufgefordert war. In seinem Gutachten vom Mai 1992 kommt er klar zum Schluss, dass sich der Bund wesentlich an diesen Kosten beteiligen müsse.

Ich will nur drei Punkte aus diesem Gutachten ganz kurz zitieren: Herr Fleiner sagt: «Die Finanzierung der Einschulung muss durch den Bund erfolgen, weil erstens die Kompetenz bei ihm liegt, über Aufenthaltsort und -dauer der Asylbewerberinnen und -bewerber zu entscheiden, und weil die Kantone und Gemeinden hier eine Duldungspflicht haben. Zweitens muss der Bund bezahlen, weil die Asylbewerberinnen und -bewerber in den Kantonen keine Steuern bezahlen und damit nicht im üblichen Sinn an die Schulungskosten beitragen. Drittens» – das ist der wichtigste Punkt – «fällt die Einschulung unter den Begriff der Fürsorge, wenn man das Völkerrecht mitberücksichtigt, welches eine Einschulungspflicht für Kinder vorsieht. Solche Auslagen werden nach Artikel 20b des Asylgesetzes sogar durch den Bund übernommen.»

Aus dem Gutachten ergibt sich klar, dass die Einschulung, sachlogisch betrachtet, ein Bestandteil richtig verstandener Fürsorge ist, und dafür hat nun nach dem geltenden Gesetz der Bund die Kosten zu tragen. Zudem lässt sich argumentieren, dass der Bund den Kantonen ohnehin jene Aufwendungen aus dem Vollzug des Asylgesetzes, die nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden, als Verwaltungskosten vergüten muss. Der Bundesrat hätte also nicht nur die Pflicht, wie wir meinen, sondern aufgrund der Rechtslage, auch die Möglichkeit, die Schulkosten der Kinder von Asylbe-

werbern zu übernehmen. Er macht jedoch nach Auskunft meiner Regierung mangelnde Rechtsgrundlagen geltend und weigert sich, diese Kosten auch nur massgeblich mitzutragen. Ich habe deshalb den Bundesrat um Beantwortung folgender Fragen gebeten: Stimmt der Bundesrat den Schlussfolgerungen von Prof. Fleiner zu, wonach die Rechtsgrundlagen den Bund verpflichten, diese Schulkosten zu tragen? Falls er das nicht tut: Welche Rechtsgrundlagen müssten seiner Meinung nach geschaffen werden? Falls er das angeben kann: Wäre er bereit, die Schaffung dieser Rechtsgrundlagen, sofern sie nötig wären, sofort an die Hand zu nehmen? Ich bin nun auf die Antworten des Bundesrates gespannt.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich kann die gestellten Fragen von Herrn Plattner wie folgt beantworten:

Zur Frage 1: Gestützt auf Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung sorgen die Kantone «für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich». Alle Kinder, unbesehen ihrer Nationalität, ihrer Herkunft oder ihres Geschlechts haben demnach das Recht, einen unentgeltlichen Unterricht zu erhalten. Die ursprüngliche Subventionierung durch den Bund wurde bekanntlich im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen am 10. März 1985 aufgehoben. Damit wurde klargestellt, dass der Primarschulunterricht auch im finanziellen Bereich ausschliesslich in die Schulhoheit der Kantone fällt. Im schweizerischen Bundesstaatsrecht haben die Kantone, nach herrschender Auffassung, die Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer Tätigkeiten zu finanzieren, solange nichts anderes angeordnet wurde.

Im Rechtsgutachten von Prof. Fleiner wird nun versucht, eine Anspruchsgrundlage der Kantone aus dem Asylgesetz herzuleiten. Es wird erklärt, die Einschulungskosten würden unter den Begriff der Fürsorgeauslagen fallen und seien daher gestützt auf Artikel 20b des Asylgesetzes vom Bund zu vergüten. Bei den Schulkosten handelt es sich jedoch keineswegs um Fürsorgeauslagen im Sinne der genannten Gesetzesbestimmung. Dies ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, das sogenannte Zuständigkeitsgesetz (ZUG), wonach unter anderem Ausbildungskosten und somit zwingend auch Schulkosten nicht als Unterstützung im Sinne dieses Gesetzes gelten. Dass es sich bei den Schulkosten nicht um Fürsorgeleistungen handelt und sie somit vom Bund nicht zu tragen sind, zeigt auch die Tatsache, dass der obligatorische Schulunterricht nicht nur für Unterstützungsbedürftige, sondern eben für jedermann unentgeltlich ist.

Zutreffenderweise wird im Gutachten festgehalten, dass sich der verfassungsrechtliche Anspruch auf unentgeltlichen Primarschulunterricht auch aus dem Völkerrecht ableiten lässt. Entgegen den Schlussfolgerungen sind wir jedoch der Meinung, dass sich aus den angerufenen völkerrechtlichen Bestimmungen zwar ein Individualrecht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht ableiten lässt, aber damit ist über die Kompetenzzuweisung in unserem föderativen Staat noch nichts gesagt.

Zu den Fragen 2 und 3: Die Übernahme der Primarschulkosten der Kinder von Asylbewerbern durch den Bund ist aufgrund der klaren, verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und mangels spezialgesetzlicher Grundlagen ausgeschlossen. Eine andere Aufgabenverteilung müsste im Rahmen einer Teilrevision der Bundesverfassung erfolgen. Da anlässlich der letzten Aufgabenverteilung im Bildungsbereich klare Zuständigkeitsregelungen getroffen worden sind und die Asylsuchenden proportional zur Bevölkerung auf die Kantone verteilt werden, kann der Bundesrat eine Sonderregelung für die Abgeltung der Primarschulkosten im Asylbereich nicht unterstützen.

Vielleicht noch ein persönliches Wort: Herr Plattner, ich habe durchaus Verständnis für die Sorge, die Ihrem Kanton und anderen Kantonen aus diesem unentgeltlichen Primarschulunterricht für Kinder von Asylbewerbern entstehen, aber ich darf Ihnen einmal mehr sagen, dass auch dem Bund im Asylwesen grosse Ausgaben entstehen. Wir wollen diese Beträge vor al-

lem für jene verwenden, die tatsächlich auf Schutz in unserem Land angewiesen sind. Aber ich erinnere Sie daran, dass Sie soeben für dieses Jahr ein Bundesbudget von rund 830 Millionen Franken beschlossen haben. Der Bund beteiligt sich an dieser Aufgabe im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung in ganz entscheidender Weise. Das sind die Gründe, weshalb die geltende Rechtslage eine andere Verteilung nicht erlaubt und vom Bundesrat eine entsprechende verfassungsrechtliche Neuordnung auch nicht unterstützt werden kann.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich bin natürlich von der Antwort des Bundesrates gar nicht befriedigt. Mir scheint es etwas künstlich zu sein, im Rahmen der Gesamtverantwortung des Bundes für die Kosten im Asylbereich einen Bereich auszugrenzen, und zwar aufgrund eines Verfassungsartikels, der zweifellos nicht für diese Situation gemeint ist, sondern der etwas ganz anderes bedeutet hat. Aufgrund der Antwort des Bundesrates behalte ich mir vor, einen weiteren Vorstoss einzureichen. Ich erkläre mich von der Antwort als nicht befriedigt.

*Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr*  
*La séance est levée à 11 h 00*

## **Interpellation Plattner Schulkosten der Kinder von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen**

### **Interpellation Plattner Enfants de requérants d'asile. Frais de scolarisation**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.3409
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.01.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	27-29
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 332

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.