



**DEPARTEMENT
BILDUNG, KULTUR UND SPORT**

5. Juni 2018

ANHÖRUNGSBERICHT

Neue Ressourcierung Volksschule

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Aktuelle Ressourcierung der Volksschule	4
1.2 Politische Entwicklung	5
1.3 Projekt "Neue Ressourcierung Volksschule"	6
1.4 Laufende Vorhaben im Volksschulbereich	7
2. Handlungsbedarf	7
3. Umsetzung (inklusive Anhörungsfragen)	8
3.1 Aufbau differenzierte Schülerinnen- und Schülerpauschale.....	8
3.2 Zusatzkomponenten.....	10
3.3 Härtefallressourcen	11
3.4 Handlungsspielraum und Verantwortung beim Ressourceneinsatz	12
3.4.1 Spielraum durch pauschale Zuteilung	12
3.4.2 Spielraum durch Ressourcenübertrag und Ressourcentransfer.....	13
3.5 Gemeindeanteile	15
3.5.1 Höhe der Gemeindeanteile	15
3.5.2 Abwicklung der Gemeindeanteile.....	15
3.6 Überführung "Neue Ressourcierung Volksschule".....	16
3.6.1 Überführung der finanziellen Mittel: Gesamtkantonale Perspektive	16
3.6.2 Überführung der finanziellen Mittel: Schulbezogene Perspektive.....	18
3.6.2.1 Verschiebungen.....	18
3.6.2.2 Gestaffelte Einführung	18
4. Rechtsgrundlagen	21
5. Auswirkungen	21
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	21
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft	22
5.3 Auswirkungen auf die Umwelt.....	22
5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden und die Schulen	22
5.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	22
6. Weiteres Vorgehen	23
ANHANG	24
Berichterstattung Schulversuch "Neue Ressourcierung Volksschule"	24

Zusammenfassung

Die heutigen Abläufe bei der Ressourcierung der Pensen für die Lehrpersonen und die Schulleitungen der Aargauer Volksschule sind historisch gewachsen und kompliziert. Das System ist nur bedingt steuerbar und schränkt den Handlungsspielraum der Schulen für eine wirkungsorientierte Nutzung der Ressourcen ein. Ressourcenentscheide basieren auf situativen Einschätzungen und enthalten so Anreize, über den Nachweis von hohem Bedarf die verschiedenen Ressourcenarten möglichst gut auszuschöpfen. Diese Anreize stehen einem kosteneffizienten Verhalten entgegen und können zu ungleichen Dotationen von Schulen mit vergleichbaren Rahmenbedingungen führen.

Die neue Ressourcierung der Volksschule zielt auf eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Ressourcenstruktur, eine Vergrößerung des Handlungsspielraums der Schulen vor Ort sowie eine erhöhte Planbarkeit. Der administrative Aufwand soll reduziert werden. Zur Zielerreichung wird die Einführung einer differenzierten Schülerinnen- und Schülerpauschale angestrebt: Jede Schülerin und jeder Schüler löst künftig pauschal Ressourcen aus. Die Ressourcen fliessen in das Ressourcenkontingent einer Schule. Mit dem Ressourcenkontingent organisiert die Schule vor Ort ein angemessenes, sachgerechtes und möglichst wirkungsvolles Schulangebot.

Lokale Rahmenbedingungen (zum Beispiel Schulgrösse, Anteil Fremdsprachige ...) führen an Schulen zu unterschiedlichem Bedarf an Ressourcen. Damit diese Unterschiede auch künftig berücksichtigt werden können, wird die Schülerinnen- und Schülerpauschale differenziert: Gewisse Ressourcen werden zusätzlich zur einheitlichen Standardkomponente über variable Zusatzkomponenten zugeteilt. Die Zusatzkomponente 1 gleicht sprachliche und soziale Faktoren aus, die Zusatzkomponente 2 strukturelle Faktoren. Für Härtefälle kann der Kanton zeitlich beschränkt zusätzliche Ressourcen bewilligen, beispielsweise aufgrund von Entwicklungen im Asylwesen oder aufgrund substanzieller Veränderungen.

Mit dem Ressourcenkontingent geht Handlungsspielraum der Schule vor Ort einher: Die Schulen können unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben auf lokale Ansprüche reagieren und eigene Lösungen realisieren. Handlungsspielraum entsteht durch die Zusammenfassung bisheriger Ressourcenarten in ein generelles Ressourcenkontingent, die Möglichkeit zum Übertrag nicht beanspruchter Ressourcen auf das nachfolgende Schuljahr und die Möglichkeit zum Transfer von Ressourcen an andere Trägerschaften. Damit erweitert sich für die Schulen auch die Verantwortung, die Ressourcen pädagogisch wirksam einzusetzen.

Die bestehende Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird mit der Einführung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" beibehalten. Neu erfolgt die Rechnungstellung aller Gemeindeanteile direkt vom Kanton an die politischen Wohngemeinden der Schülerinnen und Schüler.

Gesamtkantonal bleibt die Menge der gesprochenen Ressourcen pro Schülerin und Schüler konstant. Die Ressourcen, welche über die Ressourcierungsabläufe im Schuljahr 2019/20 gesprochen werden, werden kostenneutral in die neuen Pauschalen überführt. Die Zuteilung und Bemessung der Ressourcenpauschalen basiert neu ausschliesslich auf objektiven, statistischen Daten, welche von den Schulen nicht direkt beeinflussbar sind. Dadurch ergeben sich adäquate, auf vergleichbaren Kriterien basierende Ressourcenkontingente für die einzelnen Schulen. Die Ressourcierung wird dadurch gerechter. Vor Ort ergeben sich mit dem Systemwechsel Veränderungen bei der Anzahl Ressourcen, welche einer Schule zur Verfügung stehen. Bei vielen Schulen bewegt sich die Menge der gesprochenen Ressourcen nahe an der heutigen Anzahl. Eine zeitliche Staffelung trägt dazu bei, dass auch Schulen, die mit der Einführung grössere Veränderungen bei der Menge gesprochener Ressourcen erfahren, den Systemübergang gut bewältigen können.

Die Beschlussfassung über dieses Vorhaben liegt in der Kompetenz des Regierungsrats. Aufgrund der grossen Tragweite des Vorhabens und dem öffentlichen Interesse an Veränderungen im Bildungsbereich wird eine freiwillige Anhörung durchgeführt. Die Einführung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" ist auf das Schuljahr 2020/21 geplant.

1. Ausgangslage

1.1 Aktuelle Ressourcierung der Volksschule

Die Pensen für die Lehrpersonen und die Schulleitungen der Aargauer Volksschule werden heute in elf verschiedenen Ressourcenarten mit jeweils unterschiedlichen Verfahren zugeteilt. Dieses komplexe System ist historisch gewachsen. Es orientiert sich mehrheitlich am Bedarf, der sich durch die Bildung von Abteilungen (Schulklassen) oder durch den Nachweis von besonderem schulischem Bedarf (wie bei Deutsch als Zweitsprache, Behinderungen oder Beeinträchtigungen) ergibt. Einzelne Ressourcenarten (beispielsweise schulische Heilpädagogik und Logopädie) werden mit Pauschalen nach Massgabe der Schülerinnen- und Schülerzahl zugeteilt. Für Zusatzlektionen wurde ein "Indikator soziale Belastung" geschaffen. Tabelle 1 zeigt die heutigen Ressourcenarten im Überblick.

Tabelle 1: Überblick heutige Ressourcenarten (Quelle: Jahresrechnung 2017, Kostenarten "Löhne Lehrpersonen" und "Arbeitgeberbeiträge Lehrpersonen", in Franken)

Ressourcenart	Massgebende Grösse für die Zuteilung	Personalaufwand der gesprochenen Lektionen (inklusive Gemeindeanteile, gerundete Werte, Rechnung 2017)	Höhe Gemeindeanteil
Regelunterricht (inklusive Klein- & Einschulungsklassen)/Grundausstattung	Anzahl Abteilungen	Fr. 660,3 Mio.	35 %
Integrierte Heilpädagogik (IHP)	Anzahl Lernende	Fr. 48,7 Mio.	35 %
Sprachheilunterricht (Logo/Lega)	Anzahl Lernende	Fr. 15,7 Mio.	35 % ¹
Begabtenförderung	Anzahl Einzelfälle / Lerngruppen	Fr. 1,5 Mio.	35 %, über indirekten Aufwand ²
Instrumentalunterricht	Anzahl Einzelfälle	Fr. 13,5 Mio.	0 %
Deutsch als Zweitsprache (DaZ) (inklusive kommunale und regionale Integrationskurse (KIK/RIK) sowie Integrations- und Berufsführungsklassen (IBK))	Anzahl Einzelfälle / Lerngruppen	Fr. 43,1 Mio.	0 %
Stützunterricht Französisch/Englisch	Anzahl Einzelfälle	Fr. 0,2 Mio.	0 %
Zusatzlektionen soziale Belastung	Indikator soziale Belastung & Anzahl Lernende	Fr. 12,5 Mio.	0 %
Assistenzen bei sehr schwierigen Klassensituationen (Krisenassistenzen)	Einzelsituation	Fr. 0,01 Mio.	0 %
Verstärkte/Unterstützende Massnahmen (VM/UME)	Anzahl Einzelfälle ³	Fr. 17,8 Mio.	35 %, über indirekten Aufwand ²
Schulleitungen	Sockel pro Schulträger + Anzahl Lernende	Fr. 42,6 Mio.	35 %
TOTAL		Fr. 855,9 Mio.	

¹ Sprachheilunterricht: Gemeindeanteil 2017: 40 %, ab 2018 aufgrund Vorlage "Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden": 35 %

² Indirekter Aufwand: Die Gemeindeanteile der Ressourcenarten "Begabtenförderung" sowie "Verstärkte/Unterstützende Massnahmen" werden den Gemeinden als Bestandteil des indirekten Aufwands verrechnet. Der indirekte Aufwand wird auf die gesamte Lohnsumme gelegt und anschliessend den Gemeinden entsprechend den Vollezeiteinheiten der Ressourcenarten mit Gemeindeanteil verrechnet. Die Kosten der Gemeindeanteile dieser Ressourcenarten werden somit solidarisch von allen Schulen getragen.

³ Ab Schuljahr 2018/19 erfolgt eine Teilpauschalierung der Ressourcenart "Verstärkte/Unterstützende Massnahmen". Entsprechend wird bei einzelnen Behinderungsarten die Anzahl Schülerinnen und Schüler für die Zuteilung der Ressourcen massgebend.

Die heutige Ressourcierung berücksichtigt soziale und sprachliche Rahmenbedingungen, strukturelle Faktoren und pädagogische Konzepte. Aufgrund der Bewilligungsabläufe haben die Schulen Möglichkeiten, in beschränktem Rahmen die Menge der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu beeinflussen:

- Sie bilden unter Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen die Abteilungen (Schulklassen) und erhalten dafür je nach Ausgestaltung unterschiedlich viele Lektionen zugeteilt. Müssen mehrklassige Abteilungen gebildet werden, so werden diese Abteilungen etwas höher ressourciert. Dies gilt auch, wenn ein pädagogisches Konzept zur Bildung von mehrklassigen Abteilungen führt.
- Sie benennen den besonderen Bedarf einzelner Schülerinnen und Schüler aufgrund von besonderen Herausforderungen (Deutsch als Zweitsprache, Behinderungen und Beeinträchtigungen, besondere Begabung, Zuzug von Lernenden aus Kantonen mit unterschiedlicher erster Fremdsprache) in Absprache mit den kantonalen Stellen. Schulen mit grösserem Bedarf werden entsprechend zusätzliche Ressourcen zugeteilt.

Das Bestreben, für die verschiedenen Aufgaben der Volksschule jeweils eigene Ressourcierungsprozesse zu definieren, führt einerseits zu einer guten Vergleichbarkeit der Schulen und orientiert die Verantwortlichen über den Ressourceneinsatz, hat andererseits aber gewichtige Nachteile. Das aktuelle System ist nur bedingt steuerbar, führt dadurch zu relativ grossen Planungsunsicherheiten bei Schulen, Gemeinden und Kanton und ist administrativ aufwändig. Zudem werden die Schulen bei einem bedarfsgerechten und wirkungsorientierten Ressourceneinsatz eingeschränkt, ist doch jede bewilligte Lektion zweckgebunden in der jeweiligen Ressourcenart einzusetzen. Eine Lektion für Heilpädagogik kann heute beispielsweise nicht in eine Teamteaching-Lektion umgewandelt werden, selbst wenn dies kostengünstiger und im Einzelfall wirkungsvoller wäre. Die heutige Ressourcierung basiert oftmals auf situativen Einschätzungen und Entscheiden. Es besteht damit ein gewisser Anreiz über den Nachweis von hohem Bedarf die verschiedenen Ressourcenarten möglichst gut auszuerschöpfen. Dies steht einem kosteneffizienten Verhalten entgegen und führt zu ungleichen Dotationen von Schulen mit vergleichbaren Rahmenbedingungen.

Die Volksschule ist eine Verbundaufgabe; Kanton und Gemeinden tragen die Personalkosten gemeinsam. Die Gemeindeanteile sind je nach Ressourcenart unterschiedlich hoch. Für die Verrechnung der Gemeindeanteile wird für jede Ressourcenart ein kantonaler Mittelwert der Personalkosten aller Lektionen ermittelt. Darauf basierend wird allen Gemeinden pro Lektion einer Ressourcenart der gleiche Betrag verrechnet, unabhängig von den effektiven Löhnen der Lehrpersonen vor Ort. Anlage- und Betriebskosten (zum Beispiel für Liegenschaften, Lehrmittel ...) werden zu 100 % von den Gemeinden getragen.

Unterschiedliche Rahmenbedingungen der Gemeinden werden über den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt. Der Anteil der Volksschülerinnen und -schüler an der Gesamtbevölkerung ist einer der Einflussfaktoren für den Bildungslastenausgleich. Über den Soziallastenausgleich, welcher von der Sozialstruktur der Gesamtbevölkerung ausgeht, wird indirekt auch die soziale Zusammensetzung der Schülerinnen- und Schülerschaft abgebildet.

1.2 Politische Entwicklung

Die Überarbeitung der Ressourcierungsabläufe der Volksschule Aargau wird bereits seit Ende der 1990er-Jahre diskutiert. So wurde im Jahr 2005 ein Verpflichtungskredit für das Projekt "Ressourcensteuerung Volksschule" gesprochen. Das Projekt wurde in der Folge mit einer umfassenden Bildungsreform verknüpft. Diese wurde in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 verworfen. Verschiedene Modelle der wirkungsorientierten Steuerung wurden hingegen in anderen Bereichen des Bildungswesens realisiert, beispielsweise die Steuerung der Mittelschulen und Sonderschulen oder die Steuerung der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen über Leistungsvereinbarungen mit der Pädagogischen Hochschule (PH) der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

entsprechend der Vorgabe des Grossen Rats mit der flächendeckenden Umsetzung begonnen werden.

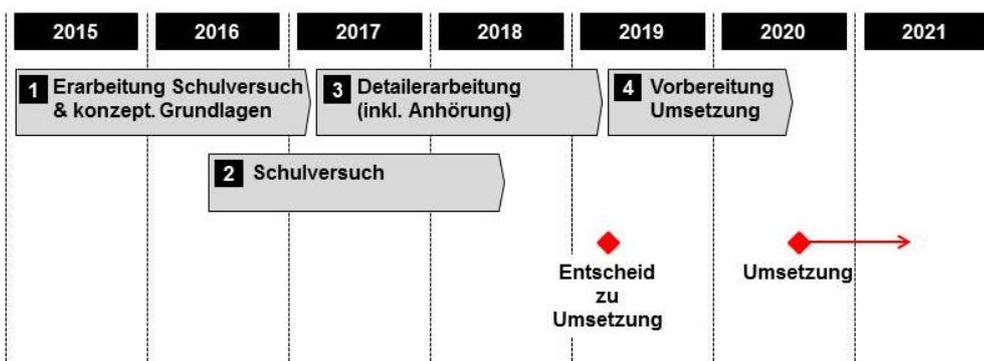


Abbildung 1: Zeitplan

Die Beschlussfassung über das Projekt "Neue Ressourcierung Volksschule" liegt gemäss aktuellem Planungsstand in der Kompetenz der Regierung. Aufgrund der grossen Tragweite des Vorhabens und dem grossen öffentlichen Interesse an Veränderungen im Bildungsbereich wird eine freiwillige Anhörung durchgeführt.

1.4 Laufende Vorhaben im Volksschulbereich

Neben dem Vorhaben "Neue Ressourcierung Volksschule" sind im Bereich der Volksschule weitere Vorhaben in Bearbeitung, welche von 2020 bis 2024 Veränderungen zur Folge haben werden:

Projekte "Neuer Aargauer Lehrplan" und "Optimierung Führungsstrukturen Volksschule"

Die zeitgleiche Entwicklung und Einführung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" mit den Vorhaben "Neuer Aargauer Lehrplan" (geplant ab Schuljahr 2020/21) und "Optimierung Führungsstrukturen Volksschule"⁵ (geplant ab 2022) stellt zugleich Chance und Herausforderung dar: Einerseits ergänzen sich die Vorhaben gegenseitig, so ermöglicht beispielsweise die Einführung von Ressourcenpauschalen den Schulen zusätzlichen pädagogischen Handlungsspielraum bei der Umsetzung des Lehrplans. Andererseits erhöht sich für alle beteiligten Akteure die Menge der zu bewältigenden Veränderungen.

Neugestaltung der Qualitätsüberprüfung an der Aargauer Volksschule

Die Bestrebungen, eine möglichst hohe Bildungsqualität zu erreichen, sind eine Verbundaufgabe der Schule vor Ort und des Kantons. Das heutige Qualitätsmanagement basiert auf drei Säulen: Erstens dem schulinternen Qualitätsmanagement vor Ort, zweitens der kantonalen Schulaufsicht sowie drittens der externen Schulevaluation mit der unabhängigen Beurteilung der Schulqualität. Basierend auf der parlamentarischen Motion (17.311) erfolgt bis 2020 eine Neugestaltung der Qualitätsüberprüfung an der Aargauer Volksschule. Die parallele Erarbeitung ermöglicht einen optimalen Abgleich von Ressourcierung und Qualitätsüberprüfung.

2. Handlungsbedarf

Der Auftrag des Regierungsrats zu einer neuen Ressourcierung der Volksschule nimmt den Handlungsbedarf auf, der sich aus einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung ergibt. Die unter Ziffer 1.3 beschriebenen Ziele des Vorhabens verdeutlichen, dass das aktuelle Ressourcierungssystem insbesondere folgende Schwächen aufweist:

⁵ Mit dem Vorhaben "Optimierung Führungsstrukturen Volksschule" sollen die Steuerung der Volksschule vereinfacht und die Aufgaben zwischen den verschiedenen Gremien geklärt werden.

- Mit dem aktuellen komplexen Ressourcierungskonstrukt sind wesentliche Anforderungen an Einfachheit, Einheitlichkeit und Flexibilität nicht erfüllt.
- Der Handlungsspielraum zu einer wirkungsorientierten Nutzung der Ressourcen ist eingeschränkt. In der Folge bestehen unerwünschte Anreize, die Ressourcierung über möglichst hohe Bedarfsnachweise zu optimieren.
- Die Steuerung des Systems ist nur eingeschränkt möglich.
- Die Ressourcenbewirtschaftung bedingt einen relativ hohen administrativen Aufwand.

Eine bedarfsgerechte Ressourcierung der Volksschule soll sich auf objektive, weder durch den Kanton noch durch die Schulen beeinflussbare Kriterien stützen, die den Bedarf der Schulen möglichst realistisch abbilden. Dazu sind Indikatoren zu definieren, welche die örtlichen Rahmenbedingungen nachvollziehbar abbilden. Die Ressourcierungsprozesse sind transparent und administrativ einfach auszugestalten. Der Ressourceneinsatz soll unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vor Ort vorgenommen und verantwortet werden können. Die neue Ressourcierung muss die Bildungsrechte der Kinder und Jugendlichen beachten und einen positiven Einfluss auf die Schulqualität haben.

3. Umsetzung (inklusive Anhörungsfragen)

3.1 Aufbau differenzierte Schülerinnen- und Schülerpauschale

Anhörungsfrage 1:

- Sind Sie mit dem Grundsatz einverstanden, dass die Schulen künftig über Schülerinnen- und Schülerpauschalen ressourciert werden?
- Sind Sie mit der Zerteilung der Schülerinnen- und Schülerpauschale in kantonale einheitliche und lokal variable Bestandteile einverstanden?

Das Hauptelement der "Neuen Ressourcierung Volksschule" ist die Schülerinnen- und Schülerpauschale: Jede Schülerin und jeder Schüler löst eine pauschale Menge an Ressourcen⁶ aus. Die Pauschalen aller Schülerinnen und Schüler fließen in das Ressourcenkontingent einer Schule (Abbildung 2). Die Schule organisiert damit ein angemessenes und sachgerechtes Schulangebot.

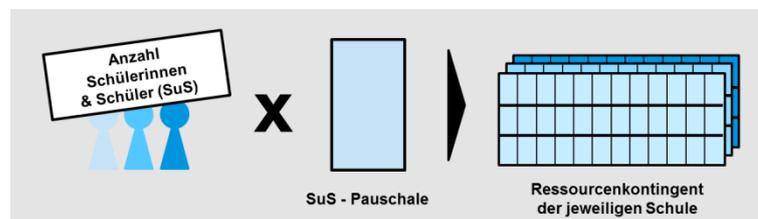


Abbildung 2: Von der Schülerinnen- und Schülerpauschale (SuS-Pauschale) zum Ressourcenkontingent

Mit dem Ressourcenkontingent vergrößert sich der Handlungsspielraum der Schulen: Sie können in einem durch die gesetzlichen Vorgaben und die Studentenfürsorge begrenzten Rahmen auf die lokalen Ansprüche reagieren und eigene Lösungen für unterrichtsorganisatorische Fragen realisieren. Verbunden mit dem Handlungsspielraum erweitert sich für die Schulen auch die Verantwortung, das

⁶ Der Begriff "Ressourcen" beschreibt jeweils "Arbeitszeit von Lehrpersonen". Ressourcen können entsprechend in den Einheiten "Lektionen" und / oder "Vollzeitäquivalente" gesprochen werden. Die Regelungen zu Jahresarbeitszeit und Normalpensum werden mit dem Vorhaben nicht verändert. Die beiden Einheiten "Lektionen" und "Vollzeitäquivalente" können weiterhin gegenseitig umgerechnet werden. Die Einführung einer neuen Ressourcierung stellt eine Chance dar, an den Aargauer Volksschulen das Bewusstsein bezüglich Berufsauftrag und Jahresarbeitszeit zu stärken. Bei der Kommunikation der Ressourcenmenge wird deshalb künftig so stark wie möglich auf die Einheit "Vollzeitäquivalente" gesetzt; so kann auf einen Kulturwandel an den Schulen im Umgang mit der Jahresarbeitszeit hingewirkt werden.

Ressourcenkontingent so einzusetzen, dass ein Bildungsangebot mit einer möglichst grossen pädagogischen Wirkung erreicht wird (siehe Ziffer 3.4).

Die Schülerinnen- und Schülerpauschale wird aufgrund von kantonalen und lokalen Rahmenbedingungen berechnet. Dies führt zu einer Differenzierung der Schülerinnen- und Schülerpauschalen mit kantonal einheitlichen (a) und lokal variablen Komponenten (b). Um eine möglichst hohe Planungssicherheit für die Schulen, die Gemeinden und den Kanton zu erhalten, sollen die Komponentenhöhen über die Jahre möglichst konstant bleiben. Abbildung 3 zeigt die Zusammensetzung der differenzierten Schülerinnen- und Schülerpauschalen.

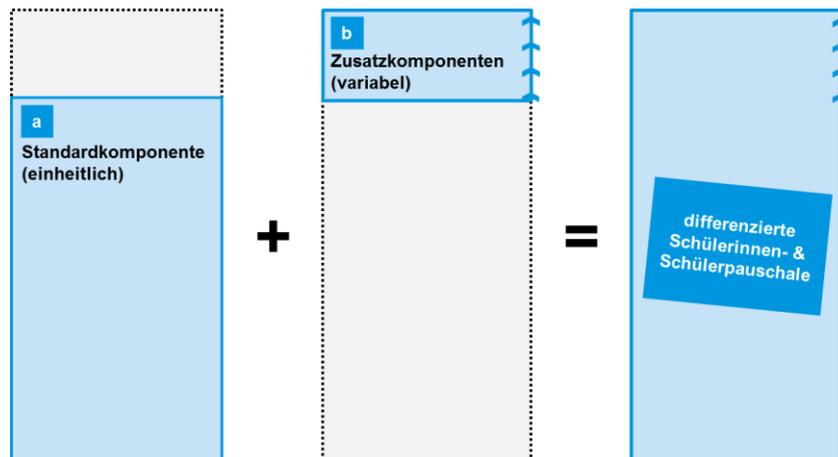


Abbildung 3: Zusammensetzung differenzierte Schülerinnen- und Schülerpauschale (modellhafte Darstellung)

Die kantonalen Rahmenbedingungen (Stundentafeln des Lehrplans und kantonal vorgesehene Abteilungsgrössen) sind für alle Schulen gleich und bewirken, dass für den Regelunterricht pro Schülerin und Schüler einer Schulstufe grundsätzlich die gleiche Anzahl Ressourcen benötigt wird. Dieser kantonal einheitliche Bedarf wird mit der Standardkomponente (a) ausgewiesen. Die Standardkomponente ist für den ganzen Kanton gleich, variiert aber nach Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Realschule, Sekundarschule und Bezirksschule). Sie orientiert sich an den kantonalen Durchschnittswerten und wird über kantonale Richtwerte zu Abteilungsgrössen und der Menge der benötigten Ressourcen auf Verordnungsstufe gesteuert⁷.

Lokale Rahmenbedingungen beeinflussen den Ressourcenbedarf ebenfalls. Unterschiedliche Voraussetzungen, zum Beispiel der Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler, die Schulgrösse oder weit voneinander entfernte Schulstandorte führen zu unterschiedlichem Ressourcenbedarf der einzelnen Schulen. Dieser lokal unterschiedliche Bedarf wird mit den Zusatzkomponenten (b) ausgewiesen. Die Zusatzkomponenten sind variabel, sie unterscheiden sich von Schule zu Schule.

⁷ Der Richtwert "Menge der Ressourcen pro Abteilung" steht in direkter Abhängigkeit zum Normalpensum der Lehrperson, der Stundentafel sowie der Menge der neben der Stundentafel zur Verfügung stehenden Ressourcen (beispielsweise für Heilpädagogik- oder Sprachheilunterricht). Bei der Festlegung des Richtwerts "Schülerinnen und Schüler pro Abteilung" ist auf die gesetzliche Regelung zur Maximalgrösse einer Abteilung (§ 14 Schulgesetz) Bezug zu nehmen. Entsprechend sind künftige Anpassungen der Richtwerte immer auch mit angepassten rechtlichen Vorgaben, Ausgangslagen, Bedürfnissen, Anforderungen oder Strukturen zu begründen.

3.2 Zusatzkomponenten

Anhörungsfrage 2:

- a) Sind Sie einverstanden, dass bei der Ressourcenzuteilung an eine Schule sprachliche und soziale Faktoren berücksichtigt werden (Zusatzkomponente 1)?
- b) Sind Sie einverstanden, dass bei der Ressourcenzuteilung an eine Schule auf der Kindergarten- und Primarstufe strukturelle Faktoren (Schulgrösse und Standorte) berücksichtigt werden (Zusatzkomponente 2)?

Lokale Rahmenbedingungen (zum Beispiel Schulgrösse, Anteil Fremdsprachige ...) führen an Schulen zu unterschiedlich hohem Bedarf an Ressourcen. Damit diese Unterschiede auch künftig berücksichtigt werden können, wird den Schulen ein Teil der Ressourcen zusätzlich zur einheitlichen Standardkomponente (Abbildung 4, Buchstabe a) über variable Zusatzkomponenten (Abbildung 4, Buchstabe b) zugeteilt. Dafür sind zwei Zusätze vorgesehen, die auf den gesetzlichen Grundlagen, der heutigen Aargauer Schullandschaft, den existierenden Ausgleichsmechanismen (zum Beispiel für soziale Belastung oder kleine Schulen) sowie dem Projektauftrag basieren:

- *Zusatzkomponente 1 – sprachliche und soziale Faktoren:* Aufgrund ihres sozialen und sprachlichen Hintergrunds existiert bei einzelnen Schülerinnen und Schülern höherer Unterstützungs- und Förderbedarf. Ressourcen aus diesem Zusatz ermöglichen somit über den Regelunterricht hinausgehende Massnahmen, damit alle Schülerinnen und Schüler in vergleichbarer Art und Weise die Bildungs- und Leistungsziele der Volksschule erreichen können. Sie stellen einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit dar. Aus der heutigen Ressourcierung fliessen insbesondere die Mittel der Ressourcenarten Deutsch als Zweitsprache (DaZ) und Zusatzlektionen soziale Belastung in diese Zusatzkomponente.
- *Zusatzkomponente 2 – strukturelle Faktoren:* Unterschiedliche Strukturen (zum Beispiel Schulgrösse, Bedarf an Mehrjahrgangsklassen oder lokale Schulhausstandorte) haben einen Einfluss auf den jeweiligen Bedarf an Ressourcen pro Schülerin und Schüler sowie das Ausmass des Handlungsspielraums einer Schule. Bei eher kleinen Schulen auf der Kindergarten- und Primarstufe ist eine Ergänzung zur Standardkomponente zwingend, weil die Schulträger gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen berechtigt sind, eine Schule zu führen und damit in der Lage sein müssen, ein angemessenes und sachgerechtes Schulangebot zu organisieren. Andernfalls müssten die gesetzlichen Mindestanforderungen an eine Schule (zum Beispiel bezüglich Anzahl Schülerinnen und Schüler) geändert werden. Die Zuteilung der Ressourcen basiert auf objektiven, statistischen Daten, welche von den Schulen nicht direkt beeinflussbar⁸ sind.

⁸ Mit "nicht direkt beeinflussbar" ist gemeint, dass die Schulen keine Massnahmen ergreifen können, welche die statistischen Daten kurz- und mittelfristig beeinflussen. Mit grundsätzlichen Entscheiden auf Gemeinde- oder Schulebene (zum Beispiel Zusammenarbeiten/Fusionen mit anderen Schulen) können die Einflussfaktoren jedoch langfristig beeinflusst werden.

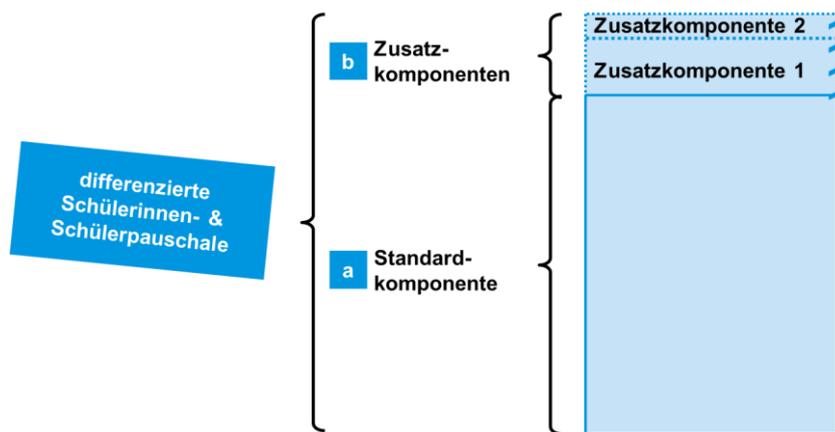


Abbildung 4: Zusammenfassung differenzierte Schülerinnen- und Schülerpauschale, inklusive Zusatzkomponenten (modellhafte Darstellung)

Die Unterteilung in Standard- und Zusatzkomponenten passiert nur bei der Berechnung des Ressourcenkontingents. Die Komponenten werden anschliessend zur differenzierten Schülerinnen- und Schülerpauschalen zusammengelegt und fliessen in das Ressourcenkontingent der Schule. Für die Verwendung der Ressourcen gibt es somit keine Unterteilung in verschiedene Komponenten.

Für die Berechnung des Ressourcenkontingents einer Schule (vgl. Abbildung 2, Seite 8) wird die Anzahl der Schülerinnen und Schüler vom vorhergehenden Schuljahr herangezogen. Massgeblich sind die Daten der Schulstatistik (Stichtag 15. September des Vorjahrs). Dies verschafft den Schulen Planungssicherheit beim Ressourceneinsatz, führt aber dazu, dass Veränderungen der Schülerzahlen erst mit einem Jahr Verzögerung im Ressourcenkontingent abgebildet werden. Bei substantiellen Veränderungen der Schülerinnen- und Schülerzahlen (zum Beispiel aufgrund veränderter Schulorganisation) wird die neue Situation bei der Ressourcenvergabe angemessen berücksichtigt.

Die Ressourcierung über Pauschalen vereinfacht Schulen, Gemeinden und Kanton die Planung der Volksschulressourcen. Sie fügt sich in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein.

3.3 Härtefallressourcen

Anhörungsfrage 3:

Sind Sie einverstanden, dass bei Härtefällen zusätzliche Ressourcen bewilligt werden können, welche die pauschal zugeteilten Ressourcen ergänzen?

Von aussen verursachte und oftmals kurzfristig eintretende Ereignisse erschweren oder verunmöglichen die Organisation angemessener Lösungen über die zugeteilten Ressourcen. In diesen Fällen kann das Departement Bildung, Kultur und Sport das Ressourcenkontingent einer Schule auf Gesuch hin zeitlich beschränkt⁹ erhöhen. Diese "Härtefallressourcen" nehmen beispielsweise Bezug auf die Bundesgesetzgebung (Behindertengleichstellungsgesetz), schwerwiegende Situationen (wie etwa Entwicklungen im Asylwesen) oder substantielle Veränderungen vor Ort. In der Praxis ist ein äusserst zurückhaltender Einsatz von Härtefallressourcen anzustreben. Vorgesehen ist die Budgetierung von jährlich rund 2 Millionen Franken (rund 0.25 % der kantonal gesprochenen Ressourcen).

Voraussetzung für Härtefallressourcen ist, dass die Handlungsmöglichkeiten der Schule ausgeschöpft sind, geeignete Massnahmen besprochen und eingeleitet wurden und Alternativen fehlen.

⁹ Die zeitliche Beschränkung ist stark fallabhängig. In der Regel können Härtefallressourcen für die Überbrückung einer schwierigen Situation gesprochen werden (beispielsweise bis Ende Schuljahr). Bei gegebener Sachlage und klar nachgewiesenem Bedarf ist auch ein mehrjähriger Einsatz denkbar.

Dies bedingt eine Überprüfung der Gesamtsituation der Schule durch die kantonale Schulaufsicht. Erst dann werden Härtefallressourcen bewilligt.

Das Antragsverfahren orientiert sich am heutigen Verfahren bei der Zuteilung von Ressourcen in der Ressourcenart "Krisenassistenzen" und ist entsprechend in der Ressourcenverordnung festzuhalten. An den Härtefallressourcen beteiligen sich die Gemeinden mit 35 % Gemeindeanteil. Der Gemeindeanteil wird über den indirekten Aufwand (vgl. Fussnote 2, Seite 4) von allen Gemeinden getragen.

3.4 Handlungsspielraum und Verantwortung beim Ressourceneinsatz

3.4.1 Spielraum durch pauschale Zuteilung

Anhörungsfrage 4:

Sind Sie einverstanden, dass neun der bisherigen elf Ressourcenarten zusammengefasst werden und den Schulen damit die Verantwortung übertragen wird, den vergrösserten Handlungsspielraum für einen pädagogisch wirksamen Einsatz der zugeteilten Lektionen zu nutzen?

Die Ressourcenzuteilung über Pauschalen bringt den Schulen mehr Handlungsspielraum. Bisher waren die einzelnen Ressourcenarten an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden (zum Beispiel schulische Heilpädagogik) und mussten zwingend so eingesetzt werden, selbst wenn geeignete Alternativen zur Verfügung gestanden hätten. Neu werden die differenzierten Schülerinnen- und Schülerpauschalen gesamthaft zugeteilt (Abbildung 5). Das heisst, die Unterteilung in verschiedene Ressourcenarten wie z.B. Grunddotation, Heilpädagogik, Verstärkte Massnahmen (VM), Begabtenförderung oder Deutsch als Zweitsprache (DaZ) entfällt. Damit steigt die Verantwortung der Schulen, ein angemessenes, sachgerechtes und möglichst wirkungsvolles Schulangebot zu organisieren. Die Leitplanken zum Ressourceneinsatz (Bildungsrecht der Schülerinnen und Schüler, Lehrplan und Stundentafel, Strukturanforderungen sowie Anstellungsbedingungen und Berufsauftrag) bleiben bestehen.

Über die differenzierte Schülerinnen- und Schülerpauschale fliesst beinahe die gesamte Ressourcenmenge in die Kontingente der Schulen (siehe auch 3.6.1). Abbildung 5 zeigt, wie die Ressourcenstruktur vereinfacht wird.

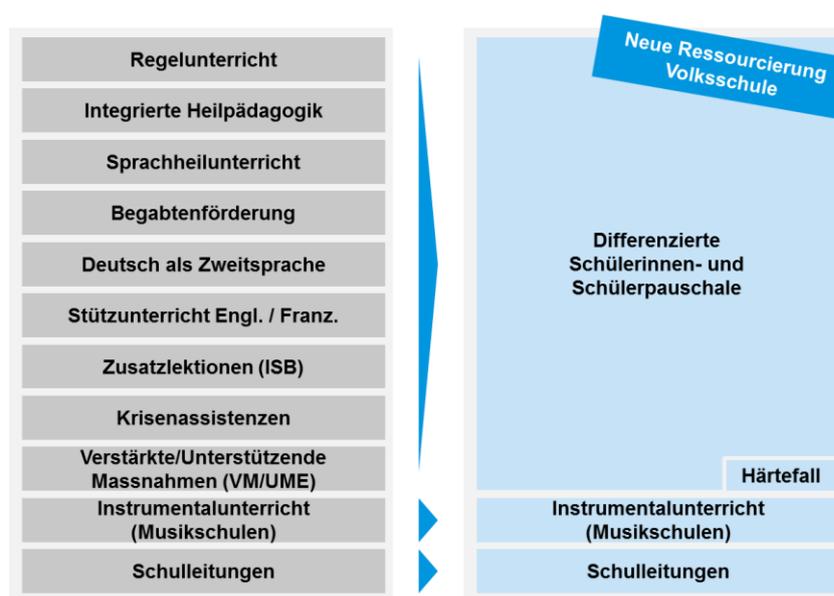


Abbildung 5: Vereinfachung der Ressourcenstruktur (modellhafte Darstellung)

Die Ressourcenarten "Instrumental- und Ensembleunterricht" (Musikschulen) und "Schulleitungen" werden weiterhin über die bisherigen Verfahren ressourciert. Gegen eine Integration der Ressourcenart "Instrumental- und Ensembleunterricht" spricht, dass mit den Musikschulen eine zusätzliche Trägerschaft beteiligt wäre. Die Musikschulen sind sehr unterschiedlich organisiert, funktionieren oftmals eigenständig und sind ansonsten nicht an der Pauschale beteiligt. Weiter ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Instrumental- und Ensembleunterricht bei der Berechnung kaum adäquat in einer der drei vorgeschlagenen Komponenten abgebildet werden könnte. Die Integration der Ressourcenart "Schulleitungen" ergäbe ein Konfliktpotenzial aufgrund des Vorgesetzten- und Angestelltenverhältnisses. Weiter würde die Komplexität aufgrund grösserer Ressourcenmengen, grösserer Spannweiten bei den Lohnhöhen und zusätzlichen Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Lohnstufeneinreihungen deutlich erhöht.

Im Zentrum des Ressourceneinsatzes stehen das Bildungsrecht der Schülerinnen und Schüler sowie ein möglichst effektiver Einsatz der Volksschulressourcen. Den Schulen wird ermöglicht, in einem begrenzten Rahmen eigene Lösungen für unterrichtsorganisatorische Fragen zu realisieren. Dies ist jeweils mit einer bewusster Priorisierung verbunden: Jede Schule entscheidet, in welcher Form die Ressourcen unter Berücksichtigung der gegebenen Leitplanken die grösste pädagogische Wirkung erzielen. Handlungsspielraum ergibt sich insbesondere bei

- der Schulorganisation (zum Beispiel bei der Bildung der Abteilungen und Lerngruppen),
- der Ausgestaltung und Dotation der ergänzenden Förderangebote (zum Beispiel hinsichtlich den Angeboten zur Förderung fremdsprachiger Kinder) oder
- den eingesetzten Lehrpersonen (zum Beispiel Primarlehrperson, Heilpädagogin oder Assistenzperson).

Zusammenfassend sind mit dem Handlungsspielraum die folgenden Anreize verbunden:

- Bei der Unterrichtsorganisation kann verstärkt auf lokale Anforderungen Rücksicht genommen werden. Es entstehen so vor Ort Anreize und Möglichkeiten für eine stete Optimierung des Ressourceneinsatzes. Die pädagogische Wirkung der eingesetzten Mittel wird dadurch verbessert.
- Mit zunehmender Grösse der Schule vergrössert sich auch der Handlungsspielraum der Schulorganisation. Es kann davon ausgegangen werden, dass dadurch ein Anreiz für eine verstärkte Zusammenarbeit kleinerer Schulen entsteht.

3.4.2 Spielraum durch Ressourcenübertrag und Ressourcentransfer

Zusätzliche Anreize zu einer ökonomischen Nutzung der Ressourcen werden durch erweiterte Flexibilität beim Ressourceneinsatz geschaffen. So können Ressourcen zeitlich wie auch strukturell übertragen werden:

Ressourcenübertrag auf das nachfolgende Schuljahr

Anhörungsfrage 5:

Sind Sie einverstanden, dass nicht beanspruchte Ressourcen des Kontingents auf das nachfolgende Schuljahr übertragen werden können und damit zusätzliche Anreize für eine flexible und ökonomische Nutzung der Ressourcen geschaffen werden?

Das Schulgesetz (§ 14b) sieht die Möglichkeit vor, nicht eingesetzte Ressourcen jeweils auf das nachkommende Schuljahr zu übertragen. Mit der flächendeckenden Einführung der Möglichkeit zum Ressourcenübertrag wird den Schulen der Ausgleich von schwankendem Ressourcenbedarf über mehrere Schuljahre ermöglicht (zum Beispiel: Schwankungen im Bereich „Deutsch als Zweitsprache (DaZ)“ oder veränderte Abteilungsstrukturen).

Nach Abschluss des Schuljahrs erfolgt hierfür jeweils der Abgleich der gesprochenen und der effektiv eingesetzten Ressourcen. Nicht genutzte Ressourcen werden dem Ressourcenkontingent des neuen, soeben gestarteten Schuljahrs hinzugefügt. Um zu grosse Guthaben und falsche Anreize zu vermeiden, wird die Höhe des Übertrags beschränkt. Die Limite beträgt maximal 5 % des berechneten, über die Pauschalen hergeleiteten Ressourcenkontingents des abgeschlossenen Schuljahrs. Stellen die 5 % des Kontingents weniger als 0,2 Vollzeitäquivalente dar, liegt die maximale Übertragsgrenze bei 0,2 Vollzeitäquivalenten oder ca. 5,5 Lektionen.

Im Schuljahr nicht eingesetzte Ressourcen über der Grenze (5 % des Ressourcenkontingents oder 0,2 Vollzeitäquivalente) verfallen. Bei verfallenen Ressourcen erstattet der Kanton die geleisteten Gemeindeanteile zurück. Zuviel eingesetzte Ressourcen werden den Gemeinden vollumfänglich verrechnet.

Ressourcentransfer an eine andere Trägerschaft

Anhörungsfrage 6:

Sind Sie einverstanden, dass Ressourcen an eine andere Schule / einen Gemeindeverband transferiert werden können und damit erweiterte Flexibilität beim Ressourceneinsatz geschaffen wird?

Schulen können bei besonderen schulischen Bedürfnissen darauf angewiesen sein, eigene Schülerinnen und Schüler an eine andere Schule mit einem entsprechenden Angebot zuzuweisen. Dies kann eine Einschulungsklasse sein, eine regionale Kleinklasse oder auch die Schulung und Förderung eines einzelnen Schülers oder einer einzelnen Schülerin mit speziellem Bedarf. Gemeinden können zudem Zweckverbände gründen, beispielsweise zur Organisation des Sprachheilunterrichts (Sprachheilverbände). In beiden Fällen müssen Ressourcen von der abgebenden Schule an die aufnehmende Trägerschaft weitergegeben werden, um die zusätzlichen pädagogischen Leistungen abzugelten.

Dies wird mit dem Ressourcentransfer ermöglicht: Die abgebende Schule transferiert Ressourcen aus dem Ressourcenkontingent an die aufnehmende Trägerschaft. Die aufnehmende Trägerschaft wird somit für jene pädagogischen Leistungen entschädigt, die den durchschnittlichen, mit der Schülerinnen- und Schülerpauschale abgedeckten Bedarf übersteigen oder die von der Gemeinde einem Zweckverband übertragen wurden.

Der Ressourcentransfer stellt somit zum einen sicher, dass auch regionale Angebote (zum Beispiel Sprachheilverbände oder regionale Kleinklassen) über die Schülerinnen- und Schülerpauschalen ressourciert werden können. Andererseits erweitert er die möglichen Formen der regionalen Zusammenarbeit und erhöht so den Handlungsspielraum.

Die Menge der zu transferierenden Ressourcen ist zwischen den beteiligten Schulen festzulegen. Der Kanton Aargau formuliert entsprechende Empfehlungen. Ressourcentransfers haben die gleiche Verbindlichkeit wie Verträge mit Lehrpersonen. Dies dient der Planungs- und Pensensicherheit, was für die beteiligten Schulen wichtig ist. Zur Abfederung der Risiken von Standortgemeinden und der Erhöhung der Planungssicherheit sind mehrjährige Vereinbarungen zwischen Schulen und/oder Verbänden anzustreben.

Für politisch gewollte regionale Spezialangebote (zum Beispiel regionaler Integrationskurs (RIK), regionale Kleinklassen oder Einschulungsklassen) wird für den Ausgleich von Schwankungen eine längerfristige Absicherungsmöglichkeit geschaffen (im Rahmen der Härtefallressourcen, vgl. Ziffer 3.3). Ziel ist, dass die dauerhafte Organisation solcher regionaler Angebote für eine Schule attraktiv bleibt und nicht mit zusätzlichem Risiko oder Ressourcenbedarf einhergeht.

3.5 Gemeindeanteile

3.5.1 Höhe der Gemeindeanteile

Anhörungsfrage 7:

Sind Sie einverstanden, dass sich die über die Gemeindeanteile geregelte Lastenteilung zwischen Gemeinden und Kanton an den heutigen Verhältnissen orientiert?

Die bestehende Lastenteilung¹⁰ zwischen Kanton und Gemeinden wird mit der Einführung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" beibehalten. Damit dies sichergestellt werden kann, ergeben sich für die zweiteilige Schülerinnen- und Schülerpauschale die folgenden Ansätze der Gemeindeanteile:

Tabelle 2: Höhe Gemeinde- und Kantonsanteile

Komponente	Höhe Gemeindeanteil	Höhe Kantonsanteil
Standardkomponente	35 % Gemeindeanteil	65 % Kantonsanteil
Zusatzkomponente 1 – sprachliche und soziale Faktoren	0 % Gemeindeanteil	100 % Kantonsanteil
Zusatzkomponente 2 – strukturelle Faktoren	35 % Gemeindeanteil	65 % Kantonsanteil

Auch künftig orientieren sich die verrechneten Gemeindeanteile am pauschalen Personalaufwand der Volksschule (gemittelte, effektive Kosten). Da die Pauschalen ressourcenartenübergreifend ausgerichtet werden, kann der pauschale Personalaufwand nicht mehr pro Ressourcenart erhoben werden. Massgeblich werden künftig Mittelwerte des pauschalen Personalaufwands der einzelnen Schulstufen sein.

3.5.2 Abwicklung der Gemeindeanteile

Anhörungsfrage 8:

Sind Sie einverstanden, dass die Gemeindeanteile direkt den politischen Wohngemeinden der Schülerinnen und Schüler in Rechnung gestellt werden?

Die Gemeindeanteile an den Personalkosten der Volksschule werden vom Kanton Aargau in Rechnung gestellt. Aktuell erfolgt die Rechnungstellung des Kantons an die rechnungsführende Gemeinde einer Schule. Massgeblich für die Berechnung sind die effektiv eingesetzten Ressourcen. Bei Kreisschulen oder regionalen Angeboten (wie beispielsweise Einschulungsklassen oder Kleinklassen) stellt die rechnungsführende Gemeinde anschliessend Rechnungen an die weiteren beteiligten Gemeinden.

Neu erfolgt die Rechnungstellung der Gemeindeanteile (siehe 3.5.1) direkt an die politischen Wohngemeinden der Schülerinnen und Schüler. Massgeblich für die Berechnung sind

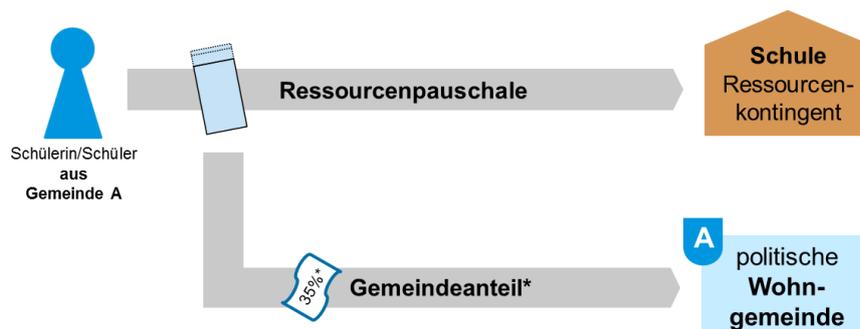
- die Anzahl der Volksschülerinnen und -schüler einer politischen Gemeinde¹¹,

¹⁰ Im Rahmen der heutigen Ressourcierung bestehen zwei Formen der Gemeindebeteiligung: An den Ressourcenarten Regelunterricht, Heilpädagogik, Sprachheilunterricht (ab 2018), Verstärkte Massnahmen sowie an den Schulleitungsressourcen beteiligen sich die Gemeinden mit 35 % und der Kanton mit 65 %, die restlichen Ressourcenarten (insbesondere Deutsch als Zweitsprache und Zusatzlektionen soziale Belastung ISB) gehen zu 100 % zu Lasten des Kantons.

¹¹ Basierend auf den Daten der Schulstatistik des Vorjahrs, analog der Menge der gesprochenen Schülerinnen- und Schülerpauschalen. Die Schulen sind jeweils gemeinsam mit den Gemeinden für die Inhalte bei der Dateneingabe verantwortlich (Stichtag jeweils 15. September, gem. Anforderung Bundesamt für Statistik).

- die Menge der pro Schülerin und Schüler gesprochenen Ressourceneinheiten¹² sowie
- die effektiven Kosten einer Ressourceneinheit¹³.

Die an die Schule gesprochene Ressourcenpauschale und die Verrechnung der Gemeindeanteile sind, wie in Abbildung 6 dargestellt, voneinander unabhängig.



* 35% Gemeindeanteil der Kosten pro gesprochene Ressource aus Standardkomponente sowie Zusatzkomponente 2; Ressourcen der Zusatzkomponente 1 ohne Gemeindeanteil

Abbildung 6: Unabhängigkeit Ressourcen und Gemeindeanteil

Damit haben pädagogische Entscheidungen der Schule zum Ressourceneinsatz (zum Beispiel Ressourcentransfer an eine andere Schule oder Ressourcenüberträge auf die Folgeperiode, siehe 3.4.2) keine Weiterverrechnungen von Gemeindeanteilen zur Folge. Weiter wird die Planungssicherheit der Gemeinden dadurch erhöht. Die Gemeindeanteile lassen sich mit den genannten Faktoren budgetieren. Jährliche Unterschiede bei den absoluten Kosten ergeben sich zum grössten Teil aufgrund veränderter Schülerinnen- und Schülerzahlen, diese sind von den Gemeinden zu einem grossen Teil voraussehbar.

An den beiden Terminen der Akontozahlungen (Mai und November) sowie dem Termin für die definitive Abrechnung (Mai im Folgejahr) wird festgehalten.

Die Schulgeldabrechnungen unter den Gemeinden beschränken sich künftig auf den Anlage- und Betriebskostenanteil gemäss Schulgeldverordnung. Die Berechnungsabläufe des Anlage- und Betriebskostenanteils verändern sich nicht. Zur Vereinheitlichung der Stichtage und zur Senkung administrativen Aufwands ist der Stichtag der Gemeinden für die Verrechnung der Anlage- und Betriebskostenanteile an denjenigen für die Schulstatistik (15. September, gemäss Anforderung der Bundesstatistik) anzugleichen (§ 5a Abs. 3 Verordnung über das Schulgeld, SAR 403.151).

3.6 Überführung "Neue Ressourcierung Volksschule"

In der Folge wird die Systemüberführung skizziert. Einleitend wird erläutert, wie die Ressourcen der Schulen in die "Neue Ressourcierung Volksschule" überführt werden.

3.6.1 Überführung der finanziellen Mittel: Gesamtkantonale Perspektive

Die Menge der im ersten Schuljahr (nach der Umsetzung) gesprochenen Mittel orientiert sich an den im Vorfeld der Umsetzung gesprochenen Mitteln. Bei einer Einführung auf das Schuljahr 2020/21 (gemäss Zeitplan) wird gesamtkantonale jene Ressourcenmenge überführt, welche über die heutigen, komplexen Ressourcierungsabläufe im Schuljahr 2019/20 gesprochen wird. Dabei ist auf die unter-

¹² Vollzeitäquivalente respektive Lektionen

¹³ Wie bisher wird jeweils ein kantonaler Mittelwert der Personalkosten aller Vollzeitäquivalente respektive Lektionen ermittelt (pro Stufe). Darauf basierend wird allen Gemeinden pro Vollzeitäquivalent respektive Lektion einer Ressourcenart der gleiche Betrag (35 % des Mittelwerts) verrechnet, unabhängig von den effektiven Löhnen der Lehrpersonen vor Ort.

schiedlichen Gemeindeanteile der heutigen Ressourcenarten zu achten. Einzurechnen sind zeitgleich umzusetzende Veränderungen (zum Beispiel aufgrund der Module im Volksschulbereich der Gesamtsicht Haushaltsanierung oder der Einführung des neuen Aargauer Lehrplans) sowie veränderte Schülerinnen- und Schülerzahlen. Abbildung 7, Seite 18 zeigt - basierend auf den Werten des Jahrs 2017 - welche finanziellen Mittel in die neuen Komponenten sowie bestehenden Ressourcenarten (Instrumentalunterricht und Schulleitungen) zu überführen wären. Die Begriffe "Komponente" und "Ressourcenart" sind folgendermassen zu unterscheiden: Komponenten sind Bestandteile der Schülerinnen- und Schülerpauschalen und fliessen in das Ressourcenkontingent. Ressourcen aus den weiterhin separat gesprochenen Ressourcenarten Instrumentalunterricht und Schulleitungen sind für die entsprechenden Funktionen einzusetzen.

Von den über die Schülerinnen- und Schülerpauschalen gesprochenen Ressourcen werden ungefähr 92 % über die Standardkomponente für Unterricht unter "Standardbedingungen" gesprochen. Etwa 7 % der Ressourcen werden über die Zusatzkomponente 1 für den Ausgleich sozioökonomischer Unterschiede eingesetzt. Ungefähr 1 % der Ressourcen wird mit Bezug auf strukturelle Faktoren gesprochen (Zusatzkomponente 2).

Für die Überführung der finanziellen Mittel werden die Werte direkt vor der Systemüberführung (Schuljahr 2019/20) massgeblich sein. So wird sichergestellt, dass auch Veränderungen, welche sich bis zu diesem Zeitpunkt ergeben, in die Pauschalierung überführt werden. Anschliessend an die Überführung orientieren sich die Kosten der Volksschule an der Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie der im Rahmen der Zusatzkomponenten einbezogenen Umfeldfaktoren (Ausländerquote, Sozialhilfequote und Quote Einkommensschwache bei der Zusatzkomponente 1; Schulgrösse und räumliche Entfernung der Schulanlagen bei der Zusatzkomponente 2).

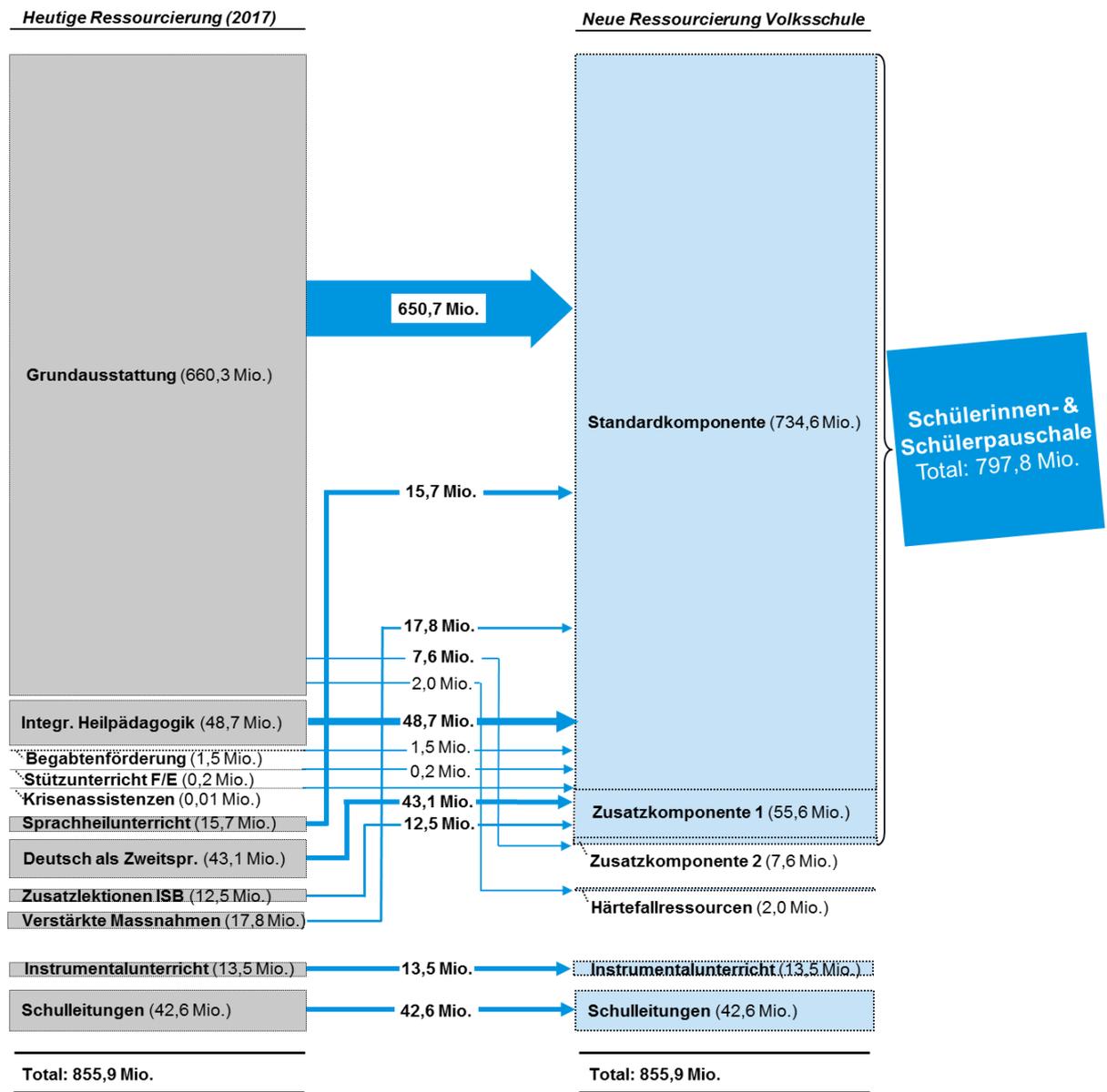


Abbildung 7: Überführung finanzielle Mittel im Volksschulbereich (Quelle Werte "Heutige Ressourcierung 2017": IST-Werte Jahresrechnung 2017, Kostenarten "Löhne Lehrpersonen" und "Arbeitgeberbeiträge Lehrpersonen", in Franken)

3.6.2 Überführung der finanziellen Mittel: Schulbezogene Perspektive

3.6.2.1 Verschiebungen

Die Systemumstellung von einem mehrheitlich antragsbasierten System auf ein auf Pauschalen basierendes System führt bei einer gesamtkantonal gleichbleibenden Ressourcenmenge zu einmaligen Verschiebungen für die einzelnen Schulen. So werden Schulen, welche gemessen an den künftigen Kriterien für die Ressourcenzuteilung heute unterdurchschnittlich ressourciert sind, mit der "Neuen Ressourcierung Volksschule" zusätzliche Ressourcen erhalten. Schulen, welche heute pro Schülerin und Schüler eher überdurchschnittlich Ressourcen erhalten, werden weniger Ressourcen zugeteilt.

Aus Sicht des Regierungsrats führt der Systemwechsel zu einer gerechteren Zuteilung der Ressourcen: Die Höhe der gesprochenen Ressourcen hängt künftig von der Anzahl Schülerinnen und Schüler, kantonalen Richtwerten sowie statistischen Werten ab. Lokale Einschätzungen und Ressourcenanträge spielen für die Ressourcenmenge einer Schule keine Rolle mehr.

Um eine Aussage zu den ungefähren Veränderungen an den einzelnen Schulen machen zu können, wurde berechnet, welche Auswirkungen eine fiktive Systemumstellung in den Schuljahren 2016/17

beziehungsweise 2017/18 gehabt hätte. Die fiktiven Werte wurden mit den für die jeweiligen Schuljahre effektiv gesprochenen Ressourcen einer Schule verglichen. Diese rückblickende Anwendung der neuen Ressourcierungsabläufe lässt Schlüsse zu, welche Veränderungen für die einzelnen Schulen bei der effektiven Systemumstellung zu erwarten sind.

Die entsprechenden Werte können der Beilage "Veränderungen der Ressourcenmengen der Schuljahre 2016/17 beziehungsweise 2017/18 (Modellberechnung)" entnommen werden. Unterschiede, die zwischen den beiden Referenzjahren ausgewiesen sind, ergeben sich aus den jährlichen Schwankungen der aktuellen Ressourcierung. Es ist im heutigen System durchaus der Fall, dass die Anzahl der bewilligten Abteilungen zwischen den Schuljahren deutlich schwankt. Mit den inskünftigen Ressourcenpauschalen werden die jährlichen Ressourcenkontingente an den Schulen in der Regel kleineren Veränderungen unterworfen sein als heute.

An vielen Schulen wird sich die Ausgangslage bis zum Systemwechsel im Schuljahr 2020/21 verändern (z.B. aufgrund veränderter Schülerinnen- und Schülerzahlen, veränderter Schulstruktur oder Entwicklungen bei der Ausländerquote). Dies muss bei Interpretationen der Werte in der Beilage beachtet werden.

Generell ist die Ausprägung der Veränderung der Ressourcenmenge einer Schule stark von der heutigen durchschnittlichen Abteilungsgrösse abhängig: Je grösser die Abteilungen heute an einer Schule sind, desto unwahrscheinlicher sind Verluste beim Systemwechsel. Dies erscheint plausibel, da mit der Standardkomponente die Ressourcen künftig unabhängig von der Abteilungsgrösse gesprochen werden. Die Abhängigkeit von der bisherigen Abteilungsgrösse wird teilweise mit den Zusatzkomponenten abgeschwächt, beispielsweise kann die lokale Struktur eine kleine Abteilungsgrösse begründen. Insgesamt erklären die Ausländer-, Sozialhilfe- und Einkommensquote wie auch die Schulgrösse die Verschiebungen nicht. Veränderungen bei der Menge der Ressourcen sind sowohl bei kleinen, ländlichen Schulen als auch bei grossen, urbanen Schulen in beide Richtungen zu erwarten.

Verglichen mit dem Schuljahr 2017/18 wäre für rund 40 % der Schulen der Kindergarten- und Primarstufe die Veränderung im Rahmen der üblichen jährlichen Schwankungen¹⁴ ausgefallen. Ein Viertel der Schulen hätte zusätzliche Ressourcen erhalten und ein Drittel der Schulen hätte mit der Systemüberführung auf der Kindergarten- und Primarstufe weniger Ressourcen zugeteilt bekommen. Die folgende Grafik fasst die Veränderungen zusammen.

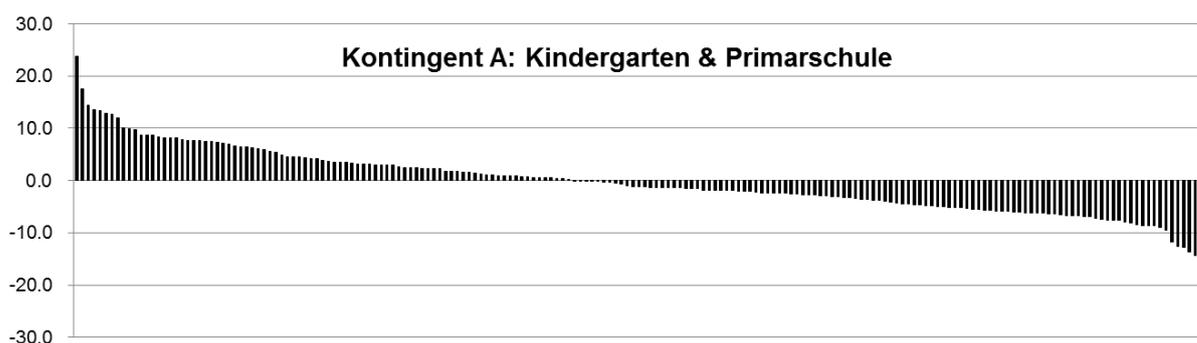


Abbildung 8: Veränderungen bei der Ressourcenmenge (in %) pro KG-/Primarschule (n = 192; Vergleich mit Schuljahr 2017/18)

Auf der Oberstufe ist das Verhältnis ähnlich: Rund ein Drittel der Schulen läge im Rahmen der üblichen Schwankungen, ein Drittel der Schulen hätte mehr und ein Drittel der Schulen weniger Ressourcen erhalten. Insbesondere auf der Oberstufe wird sich bis zum Schuljahr 2020/21 die Ausgangslage aufgrund laufender Strukturprozesse anders darstellen.

¹⁴ Auch im Rahmen der heutigen Ressourcierung ergeben sich für die Schulen jährliche Schwankungen bezüglich der Menge zur Verfügung stehenden Ressourcen. Als "übliche jährliche Schwankung" wird eine Schwankung von plus/minus 3 % betrachtet.

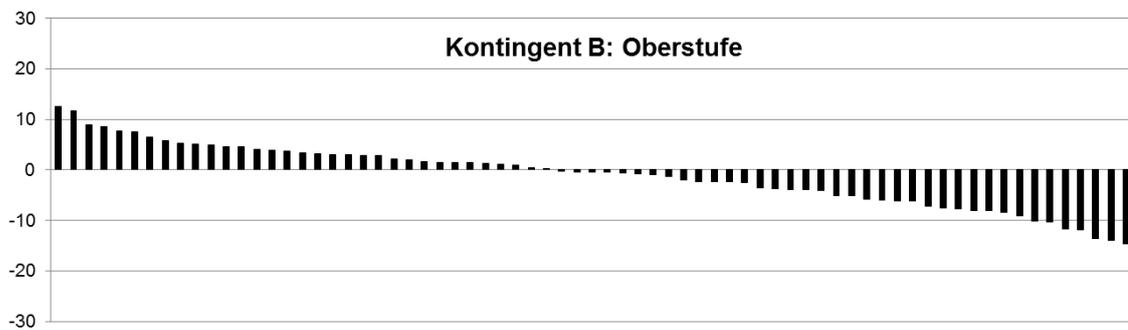


Abbildung 9: Verschiebungen bei der Ressourcenmenge (in %) pro Oberstufe (n = 71; Vergleich mit Schuljahr 2017/18)

3.6.2.2 Gestaffelte Einführung

Anhörungsfrage 9:

Sind Sie mit der vorgeschlagenen gestaffelten Einführung der "Neuen Ressourcenierung Volksschule" einverstanden?

Verändert sich mit der "Neuen Ressourcenierung Volksschule" die Menge der Ressourcen, welche einer Schule zur Verfügung stehen, in grossem Masse, so stellt dies für die betroffenen Schulen und Gemeinden eine Herausforderung dar. Der Systemwechsel zur "Neuen Ressourcenierung Volksschule" wird für diese Schulen und Gemeinden erleichtert, indem grosse Veränderungen über zwei Zeitpunkte gestaffelt wirksam werden. Massnahmen der lokalen Schulen, welche aufgrund der Veränderungen bei den gesprochenen Ressourcen nötig sind, können so langfristiger angegangen werden. Der Spielraum bei der Umsetzung erhöht sich beispielsweise aufgrund der normalen Personalfuktuation oder parallel laufenden strategischen Entwicklungen wie zum Beispiel die Bildung von mehrklassigen Abteilungen.

Konkret erfolgt die Einführung der "Neuen Ressourcenierung Volksschule" bei Schulen mit starken Veränderungen bei den gesprochenen Ressourcen in zwei Schritten: Der erste Schritt erfolgt beim Systemwechsel von Schuljahr 2019/20 auf Schuljahr 2020/21. Zu diesem Zeitpunkt wird bei keiner Schule die Menge der Ressourcen um mehr als 6 % pro Schülerin und Schüler reduziert. Analog werden auch die Vergrösserungen der Ressourcenkontingente beschränkt. Zur Wahrung der gesamtkantonalen Kostenneutralität wird jedoch möglicherweise der Grenzwert zur maximalen Erhöhung anders als bei 6 % gesetzt. In einem zweiten Schritt erfolgt auf das dritte Schuljahr nach der Einführung (Schuljahr 2022/23) die volle Umsetzung. So werden zu diesem Zeitpunkt auch die Abweichungen wirksam, welche über die im ersten Schritt gesetzten Grenzwerte hinausgehen.

Den Schulen und Gemeinden wird von Anfang an kommuniziert, welcher Teil der Verschiebung mit der Staffelung abgedämpft wurde, so können weitere Verschiebungen vorbereitet werden.

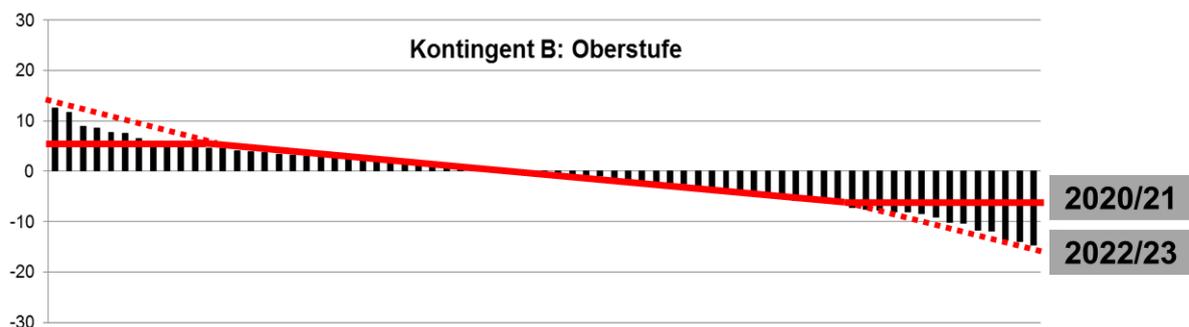


Abbildung 10: Staffelung bei Schulen mit besonders ausgeprägten Verschiebungen (beispielhaft dargestellt anhand der Oberstufe)

4. Rechtsgrundlagen

Das Departement BKS plant die Umsetzung der neuen Ressourcierung der Volksschule im Rahmen der bestehenden Gesetze. Eine tragende Rolle für die Erweiterung der pauschalierten Ressourcierung spielen die bestehenden Vorgaben in § 14b des Schulgesetzes. Danach hat sich die jährliche Ressourcenzuteilung nach den folgenden Einflussgrössen zu richten:

- die durch den Grossen Rat im Budget für die Schulen festgelegten Mittel,
- die pädagogischen Bedürfnisse sowie Anforderungen der jeweiligen Schulstufen und Schultypen (rechtliche Grundlagen, Stundentafel ...),
- die besondere Belastungssituationen von Lehrpersonen sowie
- die sozioökonomischen Strukturen der Schulträger.

Basierend darauf sind die Details durch den Regierungsrat per Verordnung zu regeln (§ 14b Absatz 3). Entsprechend sind die mit dem Vorhaben "Neue Ressourcierung Volksschule" tangierten Verordnungen anzupassen. Betroffen sind in erster Linie die folgenden Verordnungen:

- Ressourcenverordnung (SAR 421.321)
- Verordnung Schulung und Förderung bei Behinderungen (ehemals Verordnung Sonderschulung) (SAR 428.513)
- Verordnung über die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen schulischen Bedürfnissen (SAR 421.331)
- Gemeindebeteiligungsverordnung (SAR 411.251)
- Weiterbildungsverordnung Lehrpersonen (SAR 411.215)
- Verordnung über das Schulgeld (SAR 403.151)

Von zentraler Bedeutung sind insbesondere die Anpassungen an der Ressourcenverordnung. Basierend auf den Ergebnissen der vorliegenden Anhörung werden die Verordnungsänderungen erarbeitet.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Mit der Einführung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" wird die Menge der gesprochenen Ressourcen (Lektionen oder Vollzeitäquivalente pro Schülerin und Schüler) gesamtkantonal nicht verändert. Konkret bedeutet dies, dass bei einer Einführung auf das Schuljahr 2020/21 die Ressourcen, welche über die heutigen, komplexen Ressourcierungsabläufe im Schuljahr 2019/20 gesprochen werden, in die neuen Pauschalen überführt werden (siehe 3.6.1).

Die Menge der gesprochenen Ressourcen ist künftig direkt von der Anzahl Schülerinnen und Schüler im Kanton sowie den Entwicklungen bei den einbezogenen Indikatoren abhängig. Es wird eine verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit erreicht. Erhöht wird beispielsweise auch die Transparenz bezüglich der Kosten, die durch den Erhalt der existierenden kleinräumigen Strukturen entstehen.

Auf Seiten der kantonalen Administration ist aufgrund der Reduktion der antragsbasierten Ressourcenbewilligungen eine Stellenreduktion möglich. Das Einsparpotenzial wird auf rund zwei Stellen geschätzt.

Für die Umsetzung des Vorhabens "Neue Ressourcierung Volksschule" sind im Aufgaben- und Finanzplan 2018-2021 Mittel für die Umsetzungsarbeiten (insgesamt Fr. 526'000 für Information und Weiterbildung, Projektstelle sowie Anpassungen am System "Administration Lehrpersonen Schulen Aargau" (ALSA)) eingestellt.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft

Der vergrösserte Handlungsspielraum ermöglicht den Schulen, bei der Organisation des Unterrichts verstärkt die lokalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Davon profitieren die Schülerinnen und Schüler. Dies führt zu einer besseren Verankerung der Volksschule in der Gesellschaft.

5.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Gemäss aktuellem Kenntnisstand keine.

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden und die Schulen

Auch wenn die Menge der gesamtkantonal gesprochenen Ressourcen konstant bleibt, sind Veränderungen bei der Höhe der für die einzelnen Schulen zur Verfügung stehenden Ressourcen möglich. Daraus ergeben sich für einzelne Gemeinden höhere oder tiefere Kosten beim Gemeindeanteil (siehe 3.6.2). Die Planbarkeit und Transparenz der Gemeindeanteile wird nach der Umsetzung verbessert: Die Gemeindeanteile beziehen sich künftig auf die gesprochenen Pauschalen. Dies erhöht bei der Budgetierung die Planungssicherheit der Gemeinden, da die Schülerinnen- und Schülerzahlen als grösste Variable den Gemeinden frühzeitig bekannt sind. Mit der standardisierten Zuteilung ohne situative Entscheidungen führt der Systemwechsel zu einer Zuteilung der Ressourcen, die vermehrt auf objektiven Kriterien beruht.

Mit der Einführung der Ressourcenkontingente wird die Rolle der lokalen Schule gestärkt. Der erweiterte pädagogische Handlungsspielraum beim Ressourceneinsatz verändert Anforderungen und Aufgaben der Schulführung. Die Schulleitenden sind insbesondere während der Anfangsphase gefordert, entsprechende Planungsprozesse sorgfältig und in enger Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen einzuführen.

Mit dem erweiterten Handlungsspielraum beim Einsatz der Ressourcen kann vor Ort vielfältiger und direkter auf den Bedarf der Schülerinnen und Schüler eingegangen werden. Mit einem departementsinternen Beobachtungsinstrument (Monitoring) wird nach der Einführung ein Augenmerk auf die Entwicklung der Schulen gelegt, beispielsweise hinsichtlich der Gewährleistung der individuellen Bildungsrechte der Schülerinnen und Schüler sowie der Entwicklung beim Bedarf an Sonderschulplätzen.

5.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Gemäss aktuellem Kenntnisstand keine.

6. Weiteres Vorgehen

Freiwillige Anhörung	Juni bis September 2018
Schlussbericht Evaluation Schulversuch	Oktober 2018
Entscheid zu Einführung "Neue Ressourcierung Volksschule" durch den Regierungsrat, rechtliche Anpassungen	März 2019
Vorbereitung der Umsetzung (Anpassung ALSA, Information, Schulungen ...)	April 2019 – Juli 2020
Flächendeckende Umsetzung "Neue Ressourcierung Volksschule", in Verbindung mit neuem Aargauer Lehrplan	ab August 2020

Beilagen

- Fragebogen zur Anhörung
- Verzeichnis der Adressaten
- Veränderungen der Ressourcenmengen der Schuljahre 2016/17 beziehungsweise 2017/18 (Modellberechnung)

ANHANG

Berichterstattung Schulversuch "Neue Ressourcierung Volksschule"

Zusammenfassung des Zwischenberichts 2 der externen Evaluation, Oktober 2017¹⁵

Evaluatoren: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG und Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie IBB der Pädagogischen Hochschule Zug

"Für die Gewinnung zusätzlicher Erkenntnisse zum Umgang der Schulen mit pauschal und ressourcenartenübergreifend gesprochenen Ressourcen ist im Sommer 2016 ein zweijähriger Schulversuch gestartet worden. Elf Schulen wurden dabei mit einem pauschalen Ressourcenkontingent ausgestattet. Damit verbunden verfügen die Versuchsschulen über einen erweiterten Handlungsspielraum. Der Schulversuch wird von einer externen Arbeitsgemeinschaft wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Der Schulversuch beschränkt sich entsprechend dem von Erziehungs- und Regierungsrat bestätigten Versuchskonzept auf Fragestellungen zum Umgang mit Ressourcenkontingenten sowie zu den Bedürfnissen und Belastungen der lokalen Akteure. Fragestellungen zur Bemessung der Ressourcenmengen oder zum Umgang mit sich verändernden Ressourcenmengen konnten im Schulversuch unter den gegebenen Rahmenbedingungen (zum Beispiel: Dauer des Versuchs, freiwillige Teilnahmen ...) nicht adäquat thematisiert werden. So sind beispielsweise Höhe der Pauschale oder die Treiber der schulträgerbezogenen Unterschiede nicht Bestandteil des Schulversuchs. Diese Fragestellungen werden entsprechend auch im Rahmen der Evaluation nicht thematisiert.

Die Zwischenergebnisse der externen Evaluation zeigen, dass sich die mit dem Schulversuch angestrebten primären Ziele im Grundsatz erreichen lassen. Besonders geschätzt an der neuen Ressourcierung werden die erhöhten Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort, was nach Einschätzung der Schulleitungen insgesamt zu einem effizienteren und damit auch bedarfsgerechteren Einsatz der verfügbaren Ressourcen beigetragen hat. Die neuen Handlungsspielräume wirken insofern innovationsfördernd, als an einigen Schulen bereits neue Unterrichtsformen entstanden sind wie beispielsweise die Einführung oder Weiterentwicklung altersdurchmischter Lerngruppen oder Beratungslektionen. Auf Standortebene werden mit der Jahresplanung eigene, auf die lokalen Verhältnisse angepasste Schwerpunkte gesetzt, und unterjährig konnte mit einem gezielten Einsatz von Ressourcen rasch, flexibel und zeitlich begrenzt besser auf bestimmte Situationen reagiert werden. Zudem hat nach den Angaben der Schulleitungen die Planungssicherheit im Rahmen der neuen Ressourcierung deutlich zugenommen. Insgesamt verfügt die neue Ressourcierung über ein grosses Mass an Akzeptanz bei allen involvierten Beteiligten. Sowohl die Schulpflegen als auch die Schulleitenden der Versuchsschulen würden basierend auf ihren positiven Erfahrungen eine flächendeckende Einführung begrüßen.

Bezüglich der Auswirkungen der pauschalierten Ressourcierung auf die Verteilung der Ressourcen sind im ersten Versuchsschuljahr kaum oder nur geringfügige Veränderungen festzustellen. Der Grad der vorgenommenen Veränderung an der Ressourcenverteilung schwankt zwischen den Schulen, was die durch die Schulleitenden geäusserte Einschätzung stützt, dass sich aufgrund einer pauschalierten Ressourcierung spezifischer auf die Bedürfnisse der Einzelschule reagieren lässt. Eine Schwierigkeit für die meisten Schulleitenden war das Zurückbehalten von Ressourcen für die Deckung des unterjährigen Bedarfs durch allfällige Zuzüge von Kindern mit besonderem Förderbedarf. Einerseits aufgrund der schweren Abschätzbarkeit und andererseits, da diesbezüglich nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann. In besonderem Ausmass davon betroffen sind kleinere Schulen, weil das Ressourcenkontingent durch einen einzelnen Zuzug von einem Kind mit speziellem Förderbedarf relativ betrachtet deutlich stärker belastet wird.

¹⁵ Der komplette Zwischenbericht 2 der externen Evaluation ist auf der Projektseite im Schulportal abrufbar: www.schulen-aargau.ch > Projekte > Neue Ressourcierung Volksschule

Die von den Schulen zur Planung des Schuljahrs 2016/17 installierten Abläufe und Prozesse zur Verteilung der ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen haben sich funktional und zur Zufriedenheit der Schulleitenden wie auch der Mehrheit der Lehrpersonen weitgehend bewährt. Die "Neue Ressourcierung Volksschule" erfordert, dass die Schulleitenden schnell und jederzeit die Übersicht über die eingesetzten und noch zur Verfügung stehenden Ressourcen haben können. Dies dient unter anderem auch als Grundlage für eine transparente Information über die Verwendung der Ressourcen gegenüber den Lehrpersonen.

Bezüglich des Aufwands für die neue Ressourcierung scheint der etwas geringere administrative Aufwand durch eine etwas gestiegene Komplexität der Prozesse vor Ort in etwa ausgeglichen zu werden. Zusätzliche Aufwände entstehen beispielsweise bei der Erhebung des Bedarfs der Abteilungen und Schülerinnen und Schüler (SuS) und den in Zusammenhang mit der Ressourcenverteilung stehenden Diskussion mit dem Lehrpersonal. Mehrere Schulleitende erwarten, dass sich der Aufwand nach der etwas intensiveren Initialphase durch mehr Routine in den nächsten Jahren wieder etwas reduzieren dürfte. Insgesamt kann gefolgert werden, dass ein Wechsel zu einer pauschalierter Ressourcierung die Arbeitsbelastung in der Mehrheit der Schulen nicht in einem nennenswerten Ausmass verändern würde.

Die Verschiebung der Entscheidungskompetenz über den Einsatz der Ressourcen auf die lokale Ebene erfordert zwischen den involvierten Parteien insgesamt mehr Koordination und Kommunikation. Die erhöhte Verantwortung der Schulleitenden führt gegenüber den Lehrpersonen zu einem erhöhten Rechtfertigungsdruck. Zusammenfassend kann aus den Angaben der Lehrpersonen geschlossen werden, dass neben klaren und transparent kommunizierten Richtlinien auch qualitätssichernde Massnahmen bei der Umsetzung der "Neuen Ressourcierung Volksschule" erforderlich sind.

Basierend auf den vorliegenden Ergebnissen und Erkenntnissen stehen aus Sicht der Evaluierenden einer flächendeckenden Einführung keine grundlegenden Bedenken oder Hürden im Wege. Es empfiehlt sich, Erfolge beziehungsweise Misserfolge der Versuchsschulen in Erfahrungsberichten darzustellen, die bei der Einführung der neuen Ressourcierung Hinweise geben, wie diese erfolgreich umgesetzt werden kann."