

## REGIERUNGSRAT

13. Januar 2016

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**16.13**

---

(14.7) Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend  
Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen;  
Abschreibung

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft (14.7) Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

## 1. Ausgangslage

Die FDP-Fraktion hat den Regierungsrat mittels (14.7) Postulat eingeladen, dem Grossen Rat in einem Bericht die aktuelle Situation und die Kosten-Nutzen-Entwicklung an den Aargauer Volksschulen im Zusammenhang mit der integrativen Schulungsform aufzuzeigen und zu prüfen, wo sich Optimierungsmassnahmen aufdrängen und/oder ob mit einem anderen Modell der Einsatz der Ressourcen optimiert werden kann. Die Beantwortung der umfangreichen Prüfanträge sprengt den Rahmen einer Berichterstattung im Jahresbericht. Sie erfolgt demzufolge in Form einer kurzen Botschaft zum Prüfergebnis und mit einer umfassenden Berichterstattung zu den Prüfanträgen als Beilage.

## 2. Prüfergebnis

Überprüft wurden Ressourcenarten, die in direktem Zusammenhang zur integrativen beziehungsweise separativen Schulung stehen. Der Begriff "integrative Schulung" umfasst Angebote auf zwei Ebenen:

- A Förderung von Kindern in einer Regelklasse statt in einer Einschulungs- oder Kleinklasse  
(= integrative Förderung von Kindern mit *Lernschwierigkeiten* mit integrierter Heilpädagogik [IHP])
- B Förderung von Kindern in einer Regelklasse statt in einer Sonderschule  
(= integrative Schulung von Kindern mit einer *Behinderung* mit verstärkten Massnahmen [VM])

Ebenso wurden Ressourcenarten analysiert, die unabhängig von der Wahl des Schulungsmodells (integrativ/separativ) beansprucht werden: Sprachheilunterricht, Psychomotorik, Deutsch als Zweitsprache (inklusive regionale und kommunale Integrationskurse), Assistenzen sowie Repetitionen.

### 2.1 Zahlenmässige Entwicklung

In den letzten fünf Jahren sind die Schülerzahl um 2,9 % und der Aufwand für die Volksschule um 9,6 % angestiegen. Der Anstieg resultiert aus der Lohnsummenentwicklung gemäss AFP-Beschlüssen des Grossen Rats, der Revision des Lohndekrets Lehrpersonen (GRB 2011-1243), der Einführung von Englisch an der Primarschule (GRB 2007-1157), den Massnahmen zur Stärkung der Volksschule gemäss Volksentscheid vom 11. März 2012 (insbesondere Zusatzlektionen für sozial erheblich belastete Gemeinden und Heilpädagogik am Kindergarten) sowie aus Entwicklungen im Bereich der besonderen Förderung und der Sonderschulung. Im Rahmen der Leistungsanalyse 2015 wurden Kostenoptimierungen bei den Einschulungsklassen, beim Sprachheilunterricht und bei Deutsch als Zweitsprache vorgenommen.<sup>1</sup>

Die integrative oder separative Ausrichtung der Schulen beeinflusst das Ausgabenwachstum kaum. Entscheidender ist die Art der Ressourcenzuteilung. Als effizient und gut steuerbar haben sich Ressourcenzuteilungen mittels Schülerpauschalen erwiesen. Schülerpauschalen werden bei integrierter Heilpädagogik und Sprachheilunterricht eingesetzt. Einschulungsklassen, Kleinklassen, verstärkte Massnahmen für Kinder mit einer Behinderung sowie Deutsch als Zweitsprache werden nach Bedarf

---

<sup>1</sup> Die künftigen finanziellen Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen 2016 im Schulbereich sind nicht Bestandteil dieser Berichterstattung.

bewilligt. Bedarfsorientierte Ressourcenzuweisungen sind für die Schulen und die kantonale Verwaltung administrativ aufwändig und nur eingeschränkt steuerbar. Erforderliche Optimierungen werden unter dem Entwicklungsschwerpunkt "Neue Ressourcierung Volksschule" (310E014) bearbeitet.

## **2.2 Interkantonaler Vergleich**

Alle Kantone kennen Formen der integrativen Schulung. Im Durchschnitt der Kantone wird für 129 Lernende der Primarschule beziehungsweise für 179 Lernende der Oberstufe ein Vollzeitäquivalent für schulische Heilpädagogik zur Verfügung gestellt. Im Kanton Aargau kann bei 186 Lernenden ein Vollzeitäquivalent beansprucht werden, wobei kein Unterschied zwischen den Schulstufen gemacht wird. Heilpädagogische Ressourcen stehen im Kanton Aargau vergleichsweise weniger zur Verfügung als im Durchschnitt der Kantone.

Die im Aargau erhobenen Daten zur Zufriedenheit der Lehrpersonen mit der Umsetzung der integrativen Schulung decken sich mit Evaluationen in anderen Kantonen. Sie sind mehrheitlich positiv. Einzig bezüglich der Ausstattung mit Ressourcen haben die Aargauer Lehrpersonen eine negativere Einschätzung als ihre Kolleginnen und Kollegen in anderen Kantonen.

## **2.3 Verwaltungsaufwand**

Der laufende Verwaltungsaufwand im Bereich der besonderen Förderung und der Sonderschulung ab Schuljahr 2016/17 beträgt 6,0 Vollzeitäquivalente. Davon entfallen 1,8 Vollzeitäquivalente auf die Verwaltungsaufgaben Lohnadministration, Planung/Controlling, Fachverantwortung und Pensenbewilligungen. 4,2 Vollzeitäquivalente werden vom Schulpsychologischen Dienst zur Prüfung der Anspruchsberechtigung benötigt (insbesondere Beurteilung des Anspruchs auf Sonderschulungsmassnahmen).

Einen Initialaufwand lösten die Planung, Konzeption und Implementierung der integrierten Heilpädagogik und der verstärkten Massnahmen aus. Die dafür über eine unterschiedliche Zeitdauer benötigten Stellenprozente wurden wieder abgebaut. Ebenso konnte durch die Reorganisation von Bewilligungs- und Beratungsprozessen der Personalaufwand verringert werden. In der Periode 2012–2016 wurden im Bereich der besonderen Förderung und der Sonderschulung insgesamt 7,9 Vollzeitäquivalente abgebaut.

## **2.4 Effektivität der integrativen Schulung**

Bezüglich der Frage nach dem Kosten-Nutzenverhältnis müsste die Situation in den Jahren vor der breiten Umsetzung der integrativen Schule (vor 2005) mit der heutigen Situation, wo ein Grossteil der Schulen die integrative Schulung umgesetzt hat, verglichen werden. Da jedoch die externe Schulevaluation erst seit 2008/09 flächendeckend durchgeführt wird und die Einführung der Leistungstests noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich genau diese Veränderungen nicht näher betrachten. Einzig bei der Befragung der Schulabgänger zu den Anschlusslösungen (STEP I) und bei der Lehrpersonenberatung ist ein Vergleich möglich. Hier ergeben sich keine Hinweise auf Unterschiede zwischen der separativen und der integrativen Schulung.

Die externe Schulevaluation weist eine hohe Zufriedenheit der Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrpersonen mit dem Lern- beziehungsweise Arbeitsort Schule aus. Schulen können Integration unterschiedlich wahrnehmen und ausgestalten. Dieser Handlungsspielraum löst günstige Entwicklungen bei der Förderung des Gemeinschaftslebens, bei der individuellen Unterstützung und im Unterricht aus.

Erste Auswertungen der vierkantonalen Leistungstests ("Checks") ergeben für den Kanton Aargau gute Ergebnisse. Der Mittelwert ist im Kanton Aargau am höchsten.

Auf die Kostenentwicklung im Bereich Lehrpersonenberatung sowie im Bereich der Ausfälle infolge Krankheiten hat die integrative Schulung keinen Einfluss. Die Fallzahlen bei der Lehrerinnen- und Lehrerberatung sind stabil, tendenziell eher sinkend. Die Anzahl Betreuungen im Case Management ist volatil in einem tiefen Bereich. Ein Zusammenhang zwischen der Anzahl Beratungen beziehungsweise Begleitungen und der Schulform kann nicht hergestellt werden.

## 2.5 Konsequenzen eines Ausstiegs aus der integrativen Schulung

Auf der Ebene der Förderung von Kindern mit *Lernschwierigkeiten* kann der Kanton Aargau auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz eigene Wege wählen (Ebene A, vgl. Kapitel 2). Auf der Ebene von Kindern mit einer *Behinderung* müssen bundesrechtliche Vorgaben beachtet werden (Ebene B, vgl. Kapitel 2). Der Handlungsspielraum für den Kanton ist in diesem Bereich eingeschränkt.

Der Ausstieg aus der integrierten Heilpädagogik (Ebene A) würde einen Ausbau der Einschulungs- und Kleinklassen bedingen. Insgesamt kann mit einer Aufwandminderung von 0,6 Millionen Franken oder 1 % des Gesamtaufwands für die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Lernschwierigkeiten gerechnet werden. Nicht berücksichtigt bei diesem Vergleich sind Aufwände, die ausschliesslich für die Gemeinden anfallen, zum Beispiel zusätzlicher Schulraum für Einschulungs- und Kleinklassen oder Schulwegkosten.

Die integrative Schulung von Kindern mit einer Behinderung (Ebene B) ist abgestützt auf die Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 3 BV; SR 101) und das Behindertengleichstellungsgesetz (Art. 20 Abs. 2 und 3 BehiG; SR 151.3)<sup>2</sup>. Bevor kantonale Rechtsgrundlagen angepasst werden könnten, müsste eine Gesetzesänderung auf Bundesebene erfolgen. Handlungsspielraum besteht lediglich bei einer verstärkten Zuweisung von Kindern mit einer Behinderung in eine Sonderschule. Pro Schülerin und Schüler wird damit ein Mehraufwand von rund Fr. 31'000.– pro Jahr gegenüber der integrativen Schulung in einer Regelklasse ausgelöst. Bei einer Reduktion der integrativen Schulungen um die Hälfte müsste mit zusätzlichen Kosten zwischen 11 und 16 Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden.

## 3. Handlungsbedarf und Umsetzung

Es besteht kein Handlungsbedarf.

Das Aargauer Modell mit heilpädagogischer Unterstützung wahlweise in Regelklassen oder Kleinklassen (Ebene A) funktioniert und kann mit einem im interkantonalen Vergleich vertretbaren Aufwand ressourciert werden. Für die Schulträger besteht angemessener Handlungsspielraum, da in den relevanten Rechtsgrundlagen eine liberale Grundhaltung leitend ist. Ein Ausstieg aus dem aktuellen Modell würde keine signifikante Kostenersparnis bringen. Es würde weder eine Entlastung der Lehrpersonen noch ein pädagogischer Gewinn für die Lernenden bewirkt. Ein Ausstieg würde eine zusätzliche Herausforderung für die bisher durch Reformen (wie 6/3) beanspruchten Schulen bedeuten.

Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung (Ebene B) entspricht den bundesrechtlichen Bestimmungen. Die Einschränkung der Möglichkeiten zur integrativen Schulung würde rechtliche Verfahren nach sich ziehen, entsprechende Urteile des Bundesgerichts liegen bereits vor. Der vollständige Verzicht auf integrative Schulungsmöglichkeiten würde Bundesrecht brechen. Die vermehrte Zuweisung zu Sonderschulen würde zu erheblichem Mehraufwand führen.

---

<sup>2</sup> Art. 20 Abs. 2 Behindertengleichstellungsgesetz: Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.  
Absatz 3: Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule.

Optimierungen im Bereich der Effizienz des Personal- und Lektioneneinsatzes sowie an der Schnittstelle Regelschule/Sonderschule werden im Rahmen der Entwicklungsschwerpunkte "Neue Ressourcierung Volksschule" (310E014) und "Klärung und Optimierung der Zuweisung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zur integrativen Schulung in der Regelklasse beziehungsweise in die Sonderschule" (310E015) bearbeitet.

#### **4. Rechtsgrundlagen**

Die vorliegende Berichterstattung zum Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen hat keine Änderung von Rechtsgrundlagen zur Folge.

#### **5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung**

Die vorliegende Berichterstattung zum Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen hat keine Auswirkungen auf die mittel- und langfristige Planung des Kantons.

#### **6. Auswirkungen**

Es entstehen keine von der mittel- und langfristigen Planung des Kantons abweichenden Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt, die Beziehungen zu Bund und Kantonen. Ebenfalls ergeben sich keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.

#### **Antrag**

Das (14.7) Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen wird abgeschrieben.

#### **Regierungsrat Aargau**

Beilage

- Berichterstattung zu den Prüfanträgen