

REGIERUNGSRAT

26. Juni 2024

24.130

Interpellation Colette Basler, SP, Zeihen (Sprecherin), Karin Faes, FDP, Schöftland, Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, Jürg Baur, Mitte, Brugg, Uriel Seibert, EVP, Schöftland, Dr. Severin Lüscher, Grüne, Schöftland, Alain Burger, SP, Wettingen, Markus Lang, GLP, Brugg, Lelia Hunziker, SP, Aarau, Alfons Paul Kaufmann, Mitte, Wallbach, vom 23. April 2024 betreffend Controlling der Sonderschulung und die Verteilung von Ressourcen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Im Jahr 2023 finanzierte der Kanton Aargau insgesamt für 2'183 Kinder eine Sonderschule. Die Gesamtkosten dieser Sonderschulungen betrug 152,3 Millionen Franken.

Um eine Abgeltung nach dem Prinzip gleicher Preis für gleiche Leistung zu erreichen, wurde in einem mehrjährigen Prozess in Zusammenarbeit mit den betroffenen Sonderschulen ein neues Finanzierungsmodell entwickelt. Die bis dahin vereinbarten Preise hatten sich historisch entwickelt und keinen nachvollziehbaren Bezug mehr zu den erbrachten Leistungen. Die Höhe der Abgeltung berechnet sich damit neu nach einheitlichen Kriterien. Das verwendete Modell berücksichtigt folgende Faktoren: Infrastrukturkosten, Lektionenzahl und erforderliche Transportleistungen für den Schulbetrieb. Zudem werden weitere Faktoren nur für bestimmte Sonderschulen angewendet, die davon besonders betroffen sind: Klassengrösse, Oberstufenform, besondere Ausbildungsanforderungen und Angebote mit besonders hoher Tragfähigkeit. Bei der Erarbeitung des Modells wurde darauf geachtet, administrativen Aufwand möglichst zu vermeiden und dennoch die kostenrelevanten Elemente zu berücksichtigen.

Das neue Modell wurde für alle Sonderschulen, ausser denjenigen mit Profil psychosoziale Beeinträchtigung, eingeführt. Auf die Jahre 2026 und 2027 werden nun in zwei Schritten die Pauschalen angepasst, so dass effektiv gleiche Leistungen mit gleichen Pauschalen abgegolten werden. Bei Härtefällen können mit betroffenen Einrichtungen verlängerte Übergangslösungen vereinbart werden. Die Klärung für Sonderschulen mit Profil psychosoziale Beeinträchtigung ist im Gang und die Umsetzung wird für die Jahre 2025 und 2026 erwartet.

Bei ausserkantonalen Einrichtungen richtet sich die Abgeltung nach den Vorgaben der Standortkantone und den Regelungen der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE; SAR 428.030).

Zur Frage 1

"Per Januar 2024 wurden aufgrund eines Benchmarks Pauschalen definiert.

- a) Aufgrund welcher wissen- und betriebswirtschaftlichen Kriterien und Parameter wurde dieser Benchmark ausgearbeitet?
- b) Inwiefern hat sich der unterschiedlich intensive Betreuungsaufwand in den einzelnen Institutionen darin niedergeschlagen?"

Zu a

Wie einleitend beschrieben, sind die Pauschalen noch nicht für alle Sonderschulen abschliessend festgelegt. Die Faktoren sind betriebswirtschaftlich relevant und bilden Unterschiede zwischen den Sonderschulen ab.

Zu b

Bei den Sonderschulen für sprachliche, körperliche und Sinnesbeeinträchtigung wurden die spezifischen Aufwands-elemente berücksichtigt, die sich in den einleitend beschriebenen Faktoren abbilden. Bei den heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) für Schülerinnen und Schüler mit einer kognitiven Beeinträchtigung wird zwischen HPS mit regionalem Auftrag und spezialisierten HPS mit erhöhtem Aufwand unterschieden und dies auch bei der Berechnung der Pauschalen berücksichtigt. Die acht regionalen HPS haben denselben Versorgungsauftrag und daher – abgesehen von den vorgenannten Faktoren – dieselbe Basisabgeltung.

Zur Frage 2

"Im AFP wird kein Qualitätsziel aufgeführt. Wie konkret und in welchem Rhythmus überprüft der Kanton Aargau die Institutionen? Welche Eckwerte werden eingefordert und gemeinsam diskutiert und wie erfolgt die transparente Darlegung der eingesetzten Mittel?"

Die Qualitätssicherung der Sonderschulen erfolgt nach dem Konzept Qualität und Aufsicht vom 1. Januar 2023¹. Die wichtigsten Elemente der Qualitätssicherung sind:

- **Berichterstattung:** Die Sonderschulen erstatten jährlich Bericht über die Leistungserbringung im vergangenen Jahr. Dazu gehört ein Fragebogen Leistung und Qualität mit Angaben zu Personal, interner Qualitätssicherung, Entwicklungen und Herausforderungen. Ebenfalls Teil der jährlichen Berichterstattung ist ein erweiterter Revisionsbericht.
- **Audit:** Die Einrichtungen sind verpflichtet, mindestens alle vier Jahre ein externes Audit durchzuführen, das die Einhaltung der Qualitätskriterien überprüft.
- **Jahresgespräch und Entwicklungsgespräch:** Jährlich erfolgt ein Gespräch mit den Verantwortlichen der Sonderschule, in dem die aktuelle Situation und erwartete Entwicklungen besprochen werden. Im mindestens alle vier Jahre stattfindenden Entwicklungsgespräch wird die längerfristige Entwicklung erörtert und die strategische Ausrichtung thematisiert. Mindestens alle zwei Jahre erfolgt ein Besuch vor Ort.
- **Beschwerden und Meldungen von ausserordentlichen Vorkommnissen:** Die Einrichtungen müssen ausserordentliche Vorkommnisse melden und aufzeigen, wie sie diese bewältigen.

¹ Abrufbar unter: www.ag.ch/shw > Für Einrichtungen > Anerkannte Einrichtungen > [Konzept Qualität und Aufsicht](#)

Zur Frage 3

"Wie konnten Institutionen in der Vergangenheit über ihre Verhältnisse leben, ohne dass der Kanton eingriff?"

Die Einrichtungen führen einen sogenannten Rücklagen- oder Ausgleichsfonds. Ist dieser negativ oder zeichnet sich ab, dass zukünftig ein negativer Rücklagenfonds zu erwarten ist, klärt die zuständige Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten des Departements Bildung, Kultur und Sport mit der Einrichtung, wie wieder eine ausgeglichene Situation erreicht werden kann.

Um die Angemessenheit der Höhe der Abgeltung beurteilen zu können, ist ein entsprechendes Modell erforderlich. Wie einleitend ausgeführt, wurde ein solches in den letzten Jahren entwickelt. Die Einrichtungen waren daran beteiligt und wurden auch laufend über die zu erwartende Veränderung der Pauschale informiert. Die wesentlichen Veränderungen konnten schon bald abgeschätzt werden und die Schätzung wurde zunehmend präziser. Zudem sucht die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten zusammen mit den Einrichtungen nach Lösungen, um problematische Situationen zu vermeiden.

Zur Frage 4

"Die Sonderschulung gehört zur Volksschule. Warum werden diese beiden Bereiche so unterschiedlich alimentiert, betrachtet und kontrolliert?"

Aufgrund der vergleichsweise geringen Häufigkeit von schweren Beeinträchtigungen können Sonderschulen nicht kommunal organisiert werden, sondern müssen regional (HPS) oder sogar kantonal beziehungsweise sprachregional geführt werden. Da der Kanton Aargau, wie die meisten anderen Kantone, die Schulführung den Gemeinden überträgt, muss für die Sonderschulen eine andere Organisationsform gefunden werden. Auch kommunale Sonderschulen (einige HPS) versorgen eine Region.

Zudem erfordern Sonderschulen eine Spezialisierung und entsprechende Kompetenzen, die in der Regelschule nicht verfügbar sind. Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit schweren Beeinträchtigungen erfordert zudem substanzielle Abweichungen vom Lehrplan oder auch der Schulorganisation.

Entsprechend kennt der Kanton Aargau, wie auch alle anderen Kantone, eine unterschiedliche Finanzierung der Sonderschulen.

Zur Frage 5

"Kann sich der Regierungsrat vorstellen, in Zukunft auch Indikatoren zur Angebotsplanung und Auftragserfüllung in den AFP aufzunehmen?"

Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Jahresbericht enthalten bereits Indikatoren der Angebotsplanung und der Auftragserfüllung im Ziel 315Z002:

- 02 Aargauer Kinder und Jugendliche in Sonderschulen: Gibt an, wie viele Kinder und Jugendliche in Sonderschulen erwartet werden (AFP) und wie viele effektiv in Sonderschulen waren (Jahresbericht). Es handelt sich sowohl um inner- als auch um ausserkantonale Sonderschulen.
- 06 Vereinbarte Plätze Sonderschulung in Aargauer Einrichtungen: Gibt an, wie viele Plätze in Aargauer Einrichtungen geplant sind (AFP) und wie viele Plätze effektiv angeboten wurden (Jahresbericht). Es handelt sich nur um Aargauer Sonderschulen.

- 08 Auslastung der vereinbarten Sonderschulplätze in Aargauer Einrichtungen: Gibt an, wie hoch die Auslastung der Aargauer Sonderschulen erwartet wird (AFP) respektive wie hoch sie effektiv war (Jahresbericht). Es handelt sich dabei um die Auslastung sowohl durch inner- als auch durch ausserkantonale Kinder und Jugendliche.
- 20 Sonderschulquote: Gibt an, wie hoch der Anteil der Kinder und Jugendlichen in Sonderschulen im Verhältnis zu allen Kindern und Jugendlichen in der Volksschule erwartet (AFP) wird, respektive effektiv war (Jahresbericht).

Der Regierungsrat sieht keinen Bedarf für einen zusätzlichen Indikator, da sowohl Planung als auch Auftragsbefreiung im AFP respektive dem Jahresbericht abgebildet werden.

Zur Frage 6

"Es werden aktuell an Institutionen Sparübungen durchgezogen, weil seitens Kantons aufgrund des Benchmarks für die einen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, andere erhalten mehr.

- a) Wie stellt der Kanton sicher, dass die Sparmassnahmen nicht zulasten der Kinder und Jugendlichen gehen und die geforderte Leistungserbringung zur Zielerreichung auch tatsächlich ermöglicht wird?
- b) Wie stellt der Kanton sicher, dass die Sparmassnahmen nicht zu Lasten der Volksschule gehen, indem Kinder z. B. verfrüht in die Volksschule abgegeben werden?
- c) Wie stellt der Kanton sicher, dass für vergleichsweise schwer zu betreuende Kinder, die von den Institutionen bei Einführung des Benchmarks nicht mehr betreut werden, nicht neue, noch teurere Angebote geschaffen werden müssen und dies zu Lasten des Kantonshaushaltes?"

Zu a

Das Prinzip gleicher Preis für gleiche Leistung ermöglicht die Zielerreichung für alle Leistungserbringer gleichermaßen. Es handelt sich dabei um keine Sparmassnahme, die Kosten bleiben insgesamt unverändert. Bei einer Reduktion der Pauschale und finanziellen Schwierigkeiten wird in Zusammenarbeit mit der betroffenen Einrichtung eine Übergangslösung erarbeitet.

Zu b

Auf die Übertritte in die Regelschule hat die leistungsgerechte Abgeltung keine Auswirkung. Übertritte von der Sonderschule in die Regelschule sollen erfolgen, sobald sie möglich sind.

Zu c

Grundsätzlich sollen keine hoch spezialisierten Sonderschulen für bestimmte Behinderungsformen respektive besonders schwere Beeinträchtigungen geschaffen werden. Dies betrifft insbesondere Autismus-Spektrum-Störungen (ASS), für die alle Sonderschulen zuständig sind, je nach damit verbundener weiterer Beeinträchtigung respektive Ausprägung. Lediglich bei sehr schweren kognitiven respektive mehrfachen Behinderungen bestehen besondere Angebote in den Stiftungen St. Josef in Bremgarten und Schürmatt in Zetwil.

Zur Frage 7

"Wie stellt der Kanton sicher, dass jene Institutionen, die dank dem Benchmark auf der "Gewinnerseite" stehen, diese Mittel zielgerichtet einsetzen?"

Die Qualitätssicherung des Kantons überprüft den Einsatz der Mittel, wie in den Antworten zu den Fragen 2 und 3 ausgeführt. Zudem kann eine Sonderschule ihren Rücklagenfonds lediglich bis zu 20 % der maximalen Leistungsabgeltung (was im Wesentlichen ihrem Umsatz entspricht) öffnen (§ 39 Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen, Betreuungsverordnung [BeV; SAR 428.511]). Übersteigt der Stand des Rücklagenfonds diese Marke, entsteht eine Rückzahlungspflicht an den Kanton.

Zur Frage 8

"Bei einzelnen Institutionen kündigt (zu) viel Personal, weil die Löhne teilweise reduziert und der Teuerungsausgleich nicht voll ausbezahlt wird, weil dieser an die Institutionen nicht auf den effektiven Lohnkosten basierend vergütet wurde. Nun wird auf ungeschultes Personal zurückgegriffen. Wie beurteilt der Regierungsrat diese Entwicklung?"

Die Anstellungsbedingungen von Lehrpersonen in Sonderschulen entsprechen gemäss § 12 des Gesetzes über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BeG; SAR 428.500) der Gesetzgebung über die Anstellung von Lehrpersonen (öffentlich-rechtliche Trägerschaften) oder haben sich danach zu richten (privatrechtliche Trägerschaften). Dies betrifft auch die Höhe des Lohns.

Die Erhöhung der Lohnkosten für Lehrpersonen wird den Einrichtungen pauschal und vollständig nach den Ansätzen abgegolten, die der Kanton den Lehrpersonen in der Regelschule gewährt. Auf eine Abgeltung, welche die individuelle Situation jeder Lehrperson der Sonderschulen berücksichtigt, wird verzichtet, da dies mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden wäre. Dafür müssten alle Anstellungsverhältnisse von den Sonderschulen an die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten gemeldet werden.

Damit kann eine Sonderschule je nach Personalstruktur in einzelnen Jahren mehr oder weniger zusätzliche Mittel erhalten, als für die Anpassung der Löhne des Lehrpersonals erforderlich ist. Über die Jahre gleichen sich diese Differenzen jedoch aus. Zur Überbrückung kann der Rücklagenfonds eingesetzt werden und in Härtefällen werden Lösungen zwischen der Einrichtung und der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten gesucht.

Beim übrigen Personal besteht keine kantonale Vorgabe, grundsätzlich sind die Sonderschulen in der Lohngestaltung frei. Die Teuerung, die der Kanton dem Verwaltungspersonal gewährt, wird jeweils vollständig weitergegeben. Zudem werden die Abgeltungen für Löhne des Betreuungspersonals in Sonderschulen in den Jahren 2023–2025 insgesamt schrittweise um rund 5 % angehoben, um die Konkurrenzfähigkeit der Aargauer Einrichtungen sicher zu stellen.

Zur Frage 9

"Privatrechtlich organisierte Institutionen haben einen Rücklagefonds zum Ausgleich von Schwankungen im Betriebsergebnis und zur Deckung von Rückstellungsrisiken. Dieser Rücklagefonds ist auch für eine wirtschaftlich denkende und handelnde Organisation sehr wichtig. Er verhindert unter anderem, dass im "Dezemberfieber" alle Mittel ausgeschöpft werden, um diese nicht zu verlieren. Nun müssen diese Fonds aufgrund der neuen Ressourcenzuteilung abgebaut werden. Erkennt der Regierungsrat den Zweck und die Wichtigkeit eines Rücklagefonds? Weshalb resp. weshalb nicht?"

Die Regelungen zum Rücklagenfonds wurden seit 1. Januar 2015 nicht verschärft und auf 1. Januar 2020 gelockert. Es besteht auch keine Pflicht, einen positiven Rücklagenfonds abzubauen (§ 39

BeV). Der maximale Rücklagenfonds beträgt 20 % der maximalen Leistungsabgeltung für Einrichtungen mit mehr als 3 Millionen Franken maximaler Leistungsabgeltung, zwischen 3 Millionen Franken und 1 Million Franken beträgt die Obergrenze 30 %, für noch kleinere 40 %. Dies gilt auch für alle Sonderschulen (sowohl die Privat- wie auch die Öffentlich-rechtlichen, siehe auch Antwort zur Frage 7).

Zur Frage 10

"Seit 2024 wird ein nie kommunizierter Systemwechsel vollzogen: Die Angestellten, die einen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllen, können keine kostenlosen Weiterbildungen mehr besuchen an der PH (pädagogische Hochschule). Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt der Regierungsrat diesen Entscheid?"

Die Träger der Sonderschulen sind verpflichtet, für eine ausreichende Weiterbildung der Lehrpersonen und des weiteren Personals zu sorgen. Die entsprechenden Mittel sind Teil der mit dem Kanton vereinbarten Pauschale.

In der Praxis der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) wurden die vertraglichen Regelungen zwischen Kanton und FHNW zur Finanzierung von Weiterbildung ab 2024 konsequent umgesetzt, womit Weiterbildungen von Lehrpersonen aus Sonderschulen mit privatrechtlicher Trägerschaft nicht mehr über diesen Vertrag finanziert werden. Es wird angestrebt, zukünftig die Finanzierung von Weiterbildungen für alle Lehrpersonen von Sonderschulen, auch den Privatrechtlichen, durch den Vertrag mit der FHNW zu ermöglichen.

Zur Frage 11

"An einer Institution arbeitet keine einzige ausgebildete SHP mehr. Weiss der Kanton, welche Qualifikationen das Personal an Sonderschulen ausweist?"

Wenn ja: Wie viel nicht adäquat ausgebildetes Personal arbeitet an den Sonderschulen?

Wenn nein: Warum gehört dies nicht zum Controlling?"

Wie in der Antwort zur Frage 2 ausgeführt, werden in der jährlichen Berichterstattung auch Angaben zum Personal verlangt, unter anderem der Anteil qualifizierten Personals. Zeichnet sich ab, dass dieser Wert die in den Qualitätskriterien festgelegte Mindestschwelle unterschreitet, wird dies im Jahresgespräch aufgenommen und es werden gegebenenfalls Auflagen in den nächsten Leistungsvertrag aufgenommen. Zurzeit befinden sich zwei Sonderschulen in einer kritischen Situation.

Zur Frage 12

"Teilt der Regierungsrat die Befürchtung, dass die ungenügenden Qualifikationen des Lehr- und Fachpersonals die soziale Integration massiv erschweren und somit das System weiter verteuern?"

Auch die Sonderschulen stehen durch den Fachkräftemangel, insbesondere bei der schulischen Heilpädagogik, vor grossen Herausforderungen. Mit Sorge verfolgt der Regierungsrat diese Entwicklung, die zu einer Qualitätseinbusse bei der Sonderschulung führen kann.

Zur Frage 13

"Welche Konsequenzen werden gezogen, wenn eine Institution die Leistungsvereinbarung aufgrund zu weniger Ressourcen nicht mehr einhalten kann?"

Die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten steht in Kontakt mit Einrichtungen, wenn die Leistungserbringung nicht mehr möglich ist, was sich insbesondere an einer tiefen Auslastung zeigt.

Es werden Lösungen gesucht, etwa in der Kooperation mit anderen Einrichtungen, die gegebenenfalls über entsprechende Ressourcen verfügen. Beispielsweise konnte eine Unterversorgung in Logopädie im Frühbereich dadurch aufgefangen werden, dass die Stiftung Aargauische Sprachheilschule neu einen Teil der Leistungen übernommen hat.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 827.–

Regierungsrat Aargau