

**DEPARTEMENT
BILDUNG, KULTUR UND SPORT**

31. August 2018

ANHÖRUNGSBERICHT

Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule

- Kommunale Führungsstruktur; Aufhebung Schulpflege; Verfassung des Kantons Aargau; Schulgesetz; Änderung
 - Kantonale Führungsstruktur; Schulräte der Bezirke; Erziehungsrat; Berufsbildungskommission; Varianten
 - Schulleitungspensen; Pensenerhöhung; Berechnungsmodell
-

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Drei Themenfelder	4
1. Kommunale Führungsstruktur.....	4
2. Kantonale Führungsstruktur	4
3. Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell	5
Vorgehen	5
1. Ausgangslage	7
1.1 Kommunale Führungsstruktur.....	7
1.1.1 Aktuelle kommunale Führungsstruktur der Volksschule im Kanton Aargau	7
1.1.2 Kosten und Kostenträger in der aktuellen kommunalen Führungsstruktur.....	8
1.1.3 Politische Entwicklung im Bereich der kommunalen Führungsstruktur	9
1.2 Kantonale Führungsstruktur	10
1.3 Erhöhung der Schulleitungspensen	11
1.4 Laufende Vorhaben im Volksschulbereich	11
2. Handlungsbedarf	12
2.1 Kommunale Führungsstruktur.....	12
2.2 Kantonale Führungsstruktur	12
2.3 Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell	13
3. Umsetzung (inklusive Anhörungsfragen)	13
3.1 Neue kommunale Führungsstruktur ohne Schulpflegen	14
3.1.1 Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium	14
3.1.2 Spezialgesetzliche Delegationsregelung	15
3.1.3 Finanzielle Entlastung Gemeinden.....	18
3.2 Kantonale Führungsstruktur	19
3.2.1 Schulräte der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz	19
3.2.2 Kantonale Räte.....	19
3.3 Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell	22
3.3.1 Höhe der Schulleitungspensen	23
3.3.2 Aktuelles Berechnungsmodell der Schulleitungspensen	24
3.3.3 Neues Berechnungsmodell der Schulleitungspensen	24
3.3.4 Erhöhung der Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 %.....	27
3.3.5 Finanzielle Umsetzung via Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen	28
3.3.6 Alternative Umsetzungs- und Finanzierungsvarianten	29
3.3.7 Umsetzungszeitpunkt der Pensenerhöhung für Schulleitungen	29
4. Rechtsgrundlagen	29
4.1 Umsetzung des Projekts Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule	29
4.2 Schulgesetzliche Anpassungen aus dem Projekt "Aargauer Lehrplan Volksschule"	30
5. Auswirkungen	30
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	30
5.1.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton.....	30
5.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	31
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	31
5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	31
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	31
5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	31
5.5.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden	31
5.5.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden.....	32

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	32
6. Weiteres Vorgehen.....	32
Anhang I	34
Anhang II	36

Zusammenfassung

Das 2014 sistierte Projekt "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" wird 2018 gemäss dem im Aufgaben- und Finanzplan 2018–2021 ausgewiesenen Entwicklungsschwerpunkt wieder aufgenommen.

Die Vorlage setzt sich aus drei voneinander getrennt zu betrachtenden Themenfeldern zusammen, die sich inhaltlich teilweise aufeinander beziehen:

1. Neuorganisation der kommunalen Führungsstruktur an den Schulen vor Ort, Aufhebung der Schulpflege, Reduktion der Anzahl Steuerungsebenen
2. Bezirksschulräte als erste Beschwerdeinstanz und Variantendiskussion zur Organisation der kantonalen Räte
3. Diskussion um Erhöhung der Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 % und neues Berechnungsmodell für Schulleitungspensen

Drei Themenfelder

1. Kommunale Führungsstruktur

Gegenüber der Vorlage von 2014 wird eine an die heutige Umsetzungspraxis angelehnte Variante vorgeschlagen, die sich auf die kommunale Führungsorganisation (Schule vor Ort) konzentrieren soll.

Auf kommunaler Ebene soll ab 2022 eine neue Führungsstruktur ohne Schulpflege umgesetzt werden. Der Gemeinderat ist oberstes politisches Führungsgremium der Schule. Er hat die Möglichkeit, eine gemeinderätliche Schulkommission (projektbezogen – beratend oder mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und auf Amtsdauer gewählt) für Schul- und Bildungsfragen einzusetzen.

Dem Gemeinderat obliegt die Verantwortung für die strategische und finanzielle Führung der Schule. Er trägt zudem sämtliche Befugnisse für beschwerdefähige Entscheide im Volksschulbereich (insbesondere Laufbahn- und Disziplinenterscheide) sowie im Bereich Personalrecht (insbesondere Personalgewinnungs- und Trennungsenterscheide). Er kann diese Entscheidungsbefugnisse einzeln oder auch in einem Entscheidungsbereich vollumfassend über eine kommunale Regelung an eines seiner Mitglieder, an eine gemeinderätliche, auf Amtsdauer gewählte Schulkommission oder an die Schulleitung delegieren, so dass die mit der Entscheidung beauftragte Stelle erstinstanzliche Entscheide fällen kann.

Die Schulleitung ist verantwortlich für die operative Führung der Schule und dem Gemeinderat unterstellt.

Die Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur erfolgt ohne Mehraufwände für den Kanton. Auf Seite der Gemeinden entfällt der Aufwand für die Schulpflegen im Umfang von etwa 6,5 Millionen Franken jährlich. Ein Teil der freierwerdenden Gelder können die Gemeinden für gemeinderätliche Mehraufgaben, für die Führung einer gemeinderätlichen Schulkommission oder zur Pensen-erhöhung der Schulsekretariate einsetzen.

2. Kantonale Führungsstruktur

Die Bezirksschulräte behalten ihre Funktion als erste Beschwerdeinstanz bei beschwerdefähigen schulischen Entscheiden. Sie sind erste Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Gemeinderats, eines seiner Mitglieder, einer gemeinderätlichen, auf Amtsdauer gewählten Schulkommission oder auch der Schulleitung – je nach kommunaler Delegationsregelung.

Im Rahmen der vorliegenden Anhörung werden zudem Optimierungsvarianten zur kantonalen Führungsebene betreffend die beiden Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission zur Diskussion gestellt.

Der Regierungsrat priorisiert die Beibehaltung der kantonalen Räte und hält an der bisherigen Form der Zusammenarbeit mit dem Erziehungsrat und der Berufsbildungskommission fest.

3. Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell

Seit Einführung der geleiteten Schule Aargau (ab 2003) wird in verschiedenen Zusammenhängen dargelegt, dass Schulleitungen in ihrer anspruchsvollen Funktion eine hohe zeitliche Belastung erfahren. Mit der zunehmenden Professionalisierung des Schulsystems und der Stärkung der Verantwortung der Gemeinden für ihre Schulen haben sich Aufgaben in den aufwandintensivsten Arbeitsbereichen, beispielsweise Personalführung wie auch pädagogische Schulführung, im Vergleich zu 2003 von der Schulpflege hin zur Schulleitung verschoben. Die aktuelle Bemessung der Schulleitungspensen trägt der effektiven Arbeitszeit der Schulleitungen zu wenig Rechnung.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Führungsstruktur sollen die Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10% erhöht und das Berechnungsmodell für Schulleitungspensen angepasst werden. Durch eine Erhöhung der Pensensumme für Schulleitungen wird die effektiv aufgewendete Arbeitszeit der Schulleitungen adäquater abgegolten und der seit Jahren bestehenden Aufgabenverschiebung von der Schulpflege hin zur Schulleitung Rechnung getragen. Eine Erhöhung der Schulleitungspensen unter Berücksichtigung des vorliegenden neuen Berechnungsmodells erfolgt gemäss aktuellem Planungstand auf den 1. Januar 2022.

Durch die Erhöhung der Schulleitungspensen (Erhöhung der Bruttolohnsumme für Schulleitungen) ergeben sich jährlich wiederkehrende Mehrkosten im Umfang von 4,76 Millionen Franken. Gemäss anteilmässiger Beteiligung an den Lohnkosten (Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten, Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) führt dies zu einem zusätzlichen Aufwand von 3,1 Millionen Franken für den Kanton (65 %) und einem Aufwand von 1,66 Millionen Franken für die Gemeinden (35 %). Die Mehraufwände für den Kanton werden im Sinn der in den letzten Jahren erfolgten kommunalen Aufgabenverschiebungen über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD, SAR 612.320) kompensiert.

Vorgehen

Die obligatorische Anhörung dauert vom 31. August 2018 bis zum 1. Dezember 2018. Grundlagen für die Anhörung bilden das vorliegende Dokument, der Fragebogen "Anhörung Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule", die Synopsen zur Kantonsverfassung und zum Schulgesetz (inklusive Fremdänderungen), die detaillierten Modellrechnungen möglicher neuer Schulleitungspensen sowie das Verzeichnis der Adressaten.

Der Regierungsrat behält sich vor, die in der Anhörungsvorlage dargelegten drei Themenfelder nach der Anhörung in separaten Vorlagen zu unterbreiten.

1. Kommunale Führungsstruktur: Die neue kommunale Führungsstruktur soll im Hinblick auf das Ende der nächsten Amtsperiode der Schulpflegen auf 1. Januar 2022 umgesetzt werden. Die Beratungen des Grossen Rats zu den nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sind auf das 2. und 4. Quartal 2019 geplant, die Volksabstimmung auf Mai 2020.
2. Kantonale Führungsstruktur: Der Regierungsrat ist bestrebt das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" auf die kommunale Ebene zu beschränken. Bei mehrheitlicher Zustim-

mung zu einer Neuorganisation der kantonalen Räte im Rahmen der Anhörung wird eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet.

3. Erhöhung der Schulleitungspensen: Bei mehrheitlicher Zustimmung zur vorgeschlagenen Pensen-erhöhung um kantonal durchschnittlich 10 % unter Berücksichtigung eines neuen Berechnungsmodells für Schulleitungspensen werden die entsprechenden Anpassungen gemäss aktuel-lem Planungsstand auf den 1. Januar 2022 erfolgen.

1. Ausgangslage

1.1 Kommunale Führungsstruktur

1.1.1 Aktuelle kommunale Führungsstruktur der Volksschule im Kanton Aargau

Gemeinde, Gemeinderat

Träger der Volksschule sind die Gemeinden. Die Gemeinde ist Arbeitgeberin der Lehrpersonen und Schulleitungen und trägt 35 % der Lohnkosten derjenigen¹. Sie ist verpflichtet, die für den Unterricht notwendige Infrastruktur bereitzustellen und zu unterhalten sowie Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien zur Gestaltung des Schulalltags zur Verfügung zu stellen. Der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Schule. Die Gemeinden haben grundsätzlich die Möglichkeit, Schulverbände zu bilden.

Schulpflege

Die Schulpflege ist dem Gemeinderat gleichberechtigt nebengeordnet. Sie führt die Schule und entscheidet über die langfristigen Entwicklungsziele vor Ort. Die Schulpflege besteht aus mindestens drei Mitgliedern, wird von der Stimmbevölkerung gewählt und kann sich selbst konstituieren. Die finanziellen Entschädigungen (fixer Grundbetrag, Sitzungsgelder, Spesen) für Schulpflegen werden durch die Gemeinden erbracht. Zu den Kernaufgaben der Schulpflege gehören:

- Verantwortung für das Qualitätsmanagement der Schule vor Ort, für die Einhaltung und den Vollzug der kantonalen Vorgaben, für die Festlegung der lokalen Regelungen sowie für deren Überprüfung;
- Funktion als Arbeitgeber der Lehrpersonen und Schulleitungen im Dienste der Gemeinde;
- Treffen von strategischen Entscheidungen (beispielsweise über Anträge an die Gemeinde zur Einführung von Blockzeiten, über den Entscheid zur integrierten Heilpädagogik in Regelklassen oder in Kleinklassen);
- Finanzielle Führung der Schule (im Rahmen des vom Gemeinderat festgelegten finanziellen Gestaltungsraums);
- Fällen von beschwerdefähigen Entscheiden, die mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können (zum Beispiel Laufbahn-, Disziplinar- und Strafentscheide).

Schulleitung

Die Schulpflege überträgt die operative Führung der Schule der Schulleitung. Die Schulleitung wird von der Schulpflege angestellt und ist ihr unterstellt. Sie sorgt für die Umsetzung der festgelegten Ziele und leitet die Schule im Rahmen der von der Schulpflege übertragenen Aufgaben. Die Schulpflegen haben den Berufsauftrag der Schulleitungen in einem Pflichtenheft zu regeln. Die Aufgaben der Schulleitung gliedern sich in fünf Bereiche:

I. Gestaltung und Entwicklung der Schule (pädagogische Führung)

Die Schulleitung erarbeitet mit dem Kollegium ein lokales Leitbild sowie ein Schul- und Jahresprogramm. Auf Basis der leitenden Werte und anhand von schulinternen Datenerhebungen in Form von internen Evaluationen initiiert und unterstützt sie die zielgerichtete Schul- und Unterrichtsentwicklung. Dazu gehören auch die Planung, Koordination und Umsetzung von schulinternen Weiterbildungen.

¹ Die übrigen 65 % der Lohnkosten trägt der Kanton gemäss fiskalischer Äquivalenz.

II. Qualitätsentwicklung und -überprüfung

Die Schulleitung baut innerhalb der kantonalen Rahmenvorgaben ein schulinternes Qualitätsmanagement auf und sorgt für deren Umsetzung im Schulalltag. Sie stützt ihre Schul- und Unterrichtsentwicklungen auch auf der Grundlage von Ergebnissen von internen und externen Schulevaluierungen oder auf statistischen Werten ab, die ihr über Daten von Leistungsmessungen oder Schulreports zur Verfügung gestellt werden.

III. Personalführung

Die Schulleitung nimmt die Verantwortung für das gesamte Personalmanagement wahr. Sie gestaltet den Rekrutierungsprozess für neue Lehrpersonen und Fachmitarbeitende (wie therapeutisch tätige Fachpersonen oder Assistenzpersonen) und begleitet deren Einführung ins System der Schule vor Ort. Im Schulalltag stellt sie sicher, dass Lehrpersonen und Mitarbeitende unter Berücksichtigung des Berufsauftrags ihre Pflichten und Aufgaben erfüllen. Im Rahmen der Personalentwicklung macht sich die Schulleitung zum Beispiel durch Unterrichtsbesuche und Mitarbeitendengespräche ein Bild von der Qualität der Arbeit der Mitarbeitenden und steuert die Weiterentwicklung des Personals.

IV. Organisation und Administration

Die Schulleitung definiert und steuert den Ressourceneinsatz. Sie erstellt das Budget der Schule zuhanden der Schulpflege und überwacht den Mitteleinsatz sowie die Bewirtschaftung der Mittel, teilt Pensen und Räume zu und übernimmt die Prozessverantwortung im Bereich der Therapien sowie Stütz- und Fördermassnahmen.

V. Information und Kommunikation

Die Schulleitung konzipiert und gewährleistet, dass die interne und externe Information und Kommunikation adressatengerecht funktioniert. Schulintern gilt es, das individuelle und organisationale Wissen zu verteilen und sinnvoll zu vernetzen sowie Entscheidungsprozesse partizipativ zu gestalten.

Schulsekretariate und -verwaltungen

Die Mitarbeitenden der Schulsekretariate und -verwaltungen sind Angestellte der Gemeinde. Sie sind in der Regel der Schulleitung unterstellt. Ein Schulsekretariat hat grundsätzlich zwei Kernaufgaben: Erstens sorgt es für eine administrativ-organisatorische Entlastung der Schulleitung und der Schulpflege, zweitens ist es Informationsstelle für Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler, Eltern, Behörden und der Bevölkerung zum aktuellen Schulalltagsgeschehen. Seitens des Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS) bestehen Empfehlungen zu den Aufgaben und Pensenhöhen der Schulsekretariate. Je nach Stellendotation, Fertigkeiten und Fähigkeiten der Mitarbeitenden der Schulsekretariate kann die Schulleitung zusätzliche Arbeitsbereiche delegieren.

1.1.2 Kosten und Kostenträger in der aktuellen kommunalen Führungsstruktur

Die Volksschule ist eine Verbundaufgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden respektive Gemeindeverbänden. Entsprechend beteiligen sich gemäss dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz beide Ebenen an den Lohnkosten der Volksschulen (Lehrpersonen und Schulleitungen), basierend auf dem Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD). Der Kanton übernimmt in der Regel 65 %, die Gemeinden 35 % der Lohnkosten. Bei speziellen Förder- und Unterstützungsangeboten (beispielsweise Zusatzlektionen oder Deutsch als Zweitsprache) übernimmt der Kanton 100 % der Lohnkosten.

Im Auftrag des Departements BKS wurde im September 2017 eine Umfrage bei den Aargauer Gemeindeverwaltungen durchgeführt. Ziel dieser Umfrage war es, die aktuellen kommunalen Aufwände für Schulsekretariate und Schulpflegen zu erfassen. Von den angeschriebenen 212 Gemeinden nahmen 71 an der anonymisierten Befragung teil. Die Angaben der Gemeinden wurden auf den ganzen Kanton hochgerechnet (vgl. Tabelle 1).

Im Rahmen des früheren Projekts "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" von 2009–2014 wurden diese Aufwände ebenfalls erhoben. Die Angaben aus dem Jahr 2014 decken sich mit den Rückmeldungen aus der Umfrage 2017.

Tabelle 1: Auf den ganzen Kanton hochgerechnete Bruttoaufwände der Gemeinden für Schulpflegen, Schulsekretariate und zusätzliche Schulleitungspensen im Jahr 2017

Gremium	Hochgerechneter Bruttoaufwand
Bruttoaufwand der Gemeinden für Schulpflegen 2017*	6,5 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden für Schulsekretariate 2017*	13 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden für zusätzliche Schulleitungspensen 2017**	2,1 Millionen Franken
Bruttoaufwand der Gemeinden total	21,6 Millionen Franken

Hinweise zu Tabelle 1:

* Die Einreihung der Schulsekretariatspersonen in die Lohnstufen gemäss kommunalem Personalreglement der Gemeinden sowie die jährlichen finanziellen Aufwände der Gemeinden für die Schulpflegen sind sehr heterogen. Die Aufwandsdifferenzen ergeben sich aus der unterschiedlichen Anzahl an Mitgliedern in der Schulpflege (mindestens drei Personen gemäss § 69 des Schulgesetzes), aus der Anzahl an vereinbarten Sitzungen, aus den zugewiesenen Arbeitsinhalten und Aufgabenbereichen oder aus kommunal unterschiedlich festgelegten Amtsentschädigungen und Spesenansätzen.

** Die Resultate der Arbeitsplatzanalyse 2016 (vgl. Kapitel 1.3) zeigen auf, dass bei der Mehrheit der befragten Schulleitungen die Pensenaufstockungen für Schulraumplanungen, Bauvorhaben, Verwaltungsaufgaben in Zusammenarbeit mit der Gemeinde oder für Infrastrukturprojekte und Vorhaben im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) oft projektbezogen und temporär eingesetzt werden. Diese zusätzlichen Aufgaben liegen ausserhalb des eigentlichen Berufsauftrags der Schulleitungen.

1.1.3 Politische Entwicklung im Bereich der kommunalen Führungsstruktur

2002 hatte der Grosse Rat den Bericht "Führung der Schule vor Ort" gutgeheissen. Ab 2003 wurden im ganzen Kanton die Schulleitungen an den Schulen institutionalisiert. Das dazugehörige Projekt verfolgte das Ziel, die Eigenverantwortung der Schulen vor Ort mit angemessenem Gestaltungsraum zu stärken.

2004 überwies der Grosse Rat dem Regierungsrat eine Motion (04.277) zur Neugliederung der Schulbehörden auf Ebene Gemeinde als Postulat. Damit beauftragte er den Regierungsrat, die Aufgaben der Schulbehörden zu überprüfen.

Handlungsbedarf betreffend die kommunalen Führungsstrukturen wurde auch im Rahmen des Projekts "Gemeindereform Aargau" (GeRAG) ab 2009 thematisiert. Obwohl das Massnahmenpaket III des Projekts GeRAG sistiert wurde, hielt das Departement BKS an der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat, Schulpflege und Schulleitung fest. Eine Evaluation zur Einführung der Schulleitungen (Evaluation "Neue Führungsinstrumente an der Aargauer Volksschule", Zwischenbericht 2010, Schlussbericht 2012) zeigte, dass die kommunalen Führungsstrukturen nicht optimal ausgestaltet sind und insbesondere die Rolle der Schulpflege nicht geklärt ist.

Infolgedessen prüfte die Firma "BHP – Hanser und Partner AG" im Auftrag des Departements BKS verschiedene Vorschläge zur Optimierung des aktuellen Führungsmodells. Unter anderem wurden auch ein direktes Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung und die verbindliche Ausübung eines Doppelmandats Schulpflegepräsidium und Mitglied des Gemeinderats diskutiert. Ebenfalls wurde zur Stärkung der Schulpflege die Option der Bildung eigenständiger Schulgemein-

den geprüft. Alle dargelegten Varianten zur Stärkung des aktuellen Systems genügten den Anforderungen an eine Optimierung der kommunalen Führungsstruktur nicht oder waren gemäss politischen Einschätzungen nicht umsetzbar.

Basierend auf den Ergebnissen der Studie von Hanser und Partner beauftragte der Regierungsrat 2011 das Departement BKS mit der Erarbeitung eines Normkonzepts zu den Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule. Priorisiert wurde eine Lösung, bei der die Führung der Schule vor Ort vollständig in der Hand des Gemeinderats liegen soll. Das Vorhaben wurde im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2013–2016 als Entwicklungsschwerpunkt (310ES0028) im Aufgabenbereich "Volksschule" aufgenommen. Im Frühling 2014 sistierte die Regierung das Projekt "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" aufgrund der finanziellen Situation des Kantons.

Im September 2016 forderte eine Motion (16.203) die Abschaffung der Schulpflege als strategische Schulbehörde der Aargauer Volksschule und die Zuweisung derer Aufgaben an den Gemeinderat. Die Motion wurde als Postulat entgegengenommen.

Im Entwicklungsleitbild 2017–2026 nahm der Regierungsrat das Ziel der Erarbeitung einer Führungsstruktur, welche eine schlanke und leistungsfähige Schulführung ermöglicht, in Strategie 5 ("Qualität und Effizienz der Bildung steigern") auf. Die Stossrichtung wird wie folgt präzisiert: "Die Steuerung der Volksschule wird vereinfacht und die Aufgaben zwischen den verschiedenen Gremien werden geklärt."

Im Februar 2018 beschloss der Regierungsrat die Wiederaufnahme des 2014 sistierten Projekts, da er weiterhin Handlungsbedarf sieht und die Optimierung der Führungsstrukturen als wichtig erachtet.

1.2 Kantonale Führungsstruktur

Schulräte der Bezirke

Die Schulräte der einzelnen Bezirke bestehen aus je sieben Mitgliedern, die von der Stimmbevölkerung gewählt werden. Sie entscheiden über Beschwerden gegen Entscheide der Schulpflegen, sofern es sich nicht um Strafverfahren handelt.

Erziehungsrat

Gemäss Schulgesetz ist der Erziehungsrat vorberatende Behörde des Regierungsrats und beratende Behörde des Departements BKS. Er ist in allen Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören. Der Erziehungsrat ist Bewilligungsinstanz für das Führen von Privatschulen und für örtlich und zeitlich begrenzte Schulversuche, soweit diese ohne Kostenfolgen sind. Zudem nimmt er Aufsichtspflichten im Bereich der Prüfungen wahr, indem er die Maturitätsprüfungskommission und die Prüfungskommission Fachmittelschule (FMS) ernannt und darin das Präsidium – und in der Maturitätskommission zusätzlich das Vizepräsidium – innehat.

Den Vorsitz des Erziehungsrats hat von Amtes wegen der Vorsteher des Departements BKS. Die zehn Mitglieder werden vom Grossen Rat gewählt, davon vier auf Vorschlag der Kantonalkonferenz. Diese wird durch die Lehrpersonen aller öffentlichen Schulen des Kantons oder ihren Delegierten gebildet. Der Erziehungsrat tagt durchschnittlich zehnmal pro Jahr.

Berufsbildungskommission

Die Berufsbildungskommission berät das Departement BKS in Fragen zur Berufs- und Weiterbildung. Die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kommission sind in der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung geregelt. Den Vorsitz hat der Vorsteher des Departements BKS. Die Kommissionsmitglieder werden durch das Departement BKS ernannt, wobei die Partner der Berufs- und Weiterbildung angemessen berücksichtigt werden. Die Berufsbildungskommission tagt durchschnittlich dreimal pro Jahr.

1.3 Erhöhung der Schulleitungspensen

2016 führte das Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie (IBB) der Pädagogischen Hochschule Zug im Auftrag des Departements BKS eine Arbeitsplatzanalyse der Schulleitungen der Volksschule im Aargau durch. Anlass für die Arbeitsplatzanalyse war ein Postulat des Grossen Rats (14.231), welches eine Gegenüberstellung der Aufgaben und zeitlichen Ressourcen der Schulleitungen, eine Überprüfung des Pensenmodells sowie eine Analyse der Schnittstelle zwischen den Aufgaben- und Arbeitsbereichen der Schulleitungen und Schulsekretariaten forderte. Darüber hinaus sollte die Analyse Basiswissen liefern, um die Aufgaben und Kompetenzen von Schulleitungen und kommunalen Schulbehörden besser aufeinander abstimmen zu können.

Gemäss den Auswertungen der Analyse leisten Schulleiterinnen und Schulleiter durchschnittlich fünf Stunden pro Woche über die Soll-Arbeitszeit hinaus. Einerseits zeigen Schulleitungen eine hohe Einsatzbereitschaft, andererseits führen unklare Aufgaben und Zuständigkeiten an den Schnittstellen zur Schulpflege wie auch zum Gemeinderat sowie die als Konsequenz der Etablierung von Schulleitungen erfolgte Aufgabenverschiebungen von der Schulpflege hin zur Schulleitung zu Mehrarbeit. Die Zusammenarbeit mit den Schulsekretariaten wird als deutlich entlastend empfunden. Der Bericht des IBB zeigt verschiedene Handlungsfelder auf, die für die Arbeitsbedingungen von Schulleitungen relevant sind, darunter die generelle Erhöhung der Schulleitungspensen sowie die Überprüfung des aktuellen Berechnungsmodells.

1.4 Laufende Vorhaben im Volksschulbereich

Die Umsetzung des Projekts "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" ist auf 2022 geplant. Aktuell sind im Bereich der Volksschule verschiedene weitere Projekte beziehungsweise Vorhaben in Planung, welche ab den Jahren 2020 bis 2024 umgesetzt werden sollen.

"Neue Ressourcierung Volksschule" und "Neuer Aargauer Lehrplan Volksschule"

Es ist geplant, auf das Schuljahr 2020/21 die "Neue Ressourcierung Volksschule" umzusetzen und zum gleichen Zeitpunkt auch den neuen Aargauer Lehrplan einzuführen. Die "Neue Ressourcierung Volksschule" zielt auf eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Flexibilisierung der Ressourcenstruktur, auf eine Vergrösserung des Handlungsspielraums der Schulen vor Ort sowie eine verbesserte Planbarkeit. Längerfristig soll ein wirkungsvollerer Einsatz der Ressourcen resultieren. Der neue Aargauer Lehrplan gibt auf Basis des Deutschschweizer Lehrplans (Lehrplan 21) ab dem Schuljahr 2020/21 Orientierung für das Lernen und Lehren an der Volksschule.

Neugestaltung der Qualitätsüberprüfung der Aargauer Volksschule

Die Bestrebung, eine möglichst hohe Bildungsqualität zu erreichen, ist eine Verbundaufgabe der Schule vor Ort und des Kantons. Das heutige Qualitätsmanagement basiert auf drei Säulen: Erstens auf dem schulinternen Qualitätsmanagement vor Ort, zweitens auf der kantonalen Schulaufsicht sowie drittens auf der externen Schulevaluation mit einer unabhängigen Beurteilung der Schulqualität. Basierend auf einer 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 und -steuerung.

Revision Lohnsystem Lehrpersonen

Gemäss Entwicklungsschwerpunkt 310E016 wurden im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 die Vorhaben zur Erarbeitung einer Funktionsbewertung und zur Revision des Lohnsystems für Lehrpersonen und Schulleitungen aufgenommen. Das sogenannte "Vektorenmodell" soll abgelöst und durch eine neue Bewertungsmethodik ersetzt werden. Dadurch soll die Marktfähigkeit der Löhne im Kanton Aargau durch ein modernes, für den Lehrbereich geeignetes Funktionsbewertungsinstrument sichergestellt werden. Das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" tangiert diese neue Funktionsbewertung insofern, als dass durch die vorgeschlagene spezialgesetzliche De-

legationsregelung von Entscheidungsbefugnissen seitens des Gemeinderats je nach Regelung vor Ort auch zusätzliche Ansprüche an die Professionalität der Schulleitungen gestellt werden.

2. Handlungsbedarf

2.1 Kommunale Führungsstruktur

Im Zusammenhang mit der Führungsstruktur der Aargauer Volksschule wurden verschiedene Problemfelder wiederholt und in verschiedenen Zusammenhängen bestätigt (vgl. Kapitel 1.1.3). Das aktuelle kommunale Führungsmodell der Aargauer Volksschule weist Schwächen auf und führt im Alltag immer wieder zu Schnittstellenproblemen. Es zeigt sich deutlich, dass die Führungsstruktur der Schule vor Ort optimiert werden sollte, da die vier Führungsgremien (Schulleitung, Schulpflege, Gemeinderat, Kanton) eine effiziente und effektive Steuerung der Schule erschweren. So werden beispielsweise schulische Entscheidungen verzögert, wenn sie über mehrere Stufen hinweg zu erfolgen haben. Auch sind Zuständigkeiten in der Zusammenarbeit zu wenig konkret geregelt. Die strategische Planung und Führung der Schule und die finanziellen Entscheidungskompetenzen in schulischen Angelegenheiten liegen nicht bei der gleichen Behörde. Auch zwischen Schulpflege und Schulleitung sind unklare Trennungen von Aufgabenbereichen festzustellen. Anzumerken ist, dass eine gute und gelingende Zusammenarbeit wesentlich von den beteiligten Personen abhängt und Schwierigkeiten nicht ausschliesslich auf Schnittstellenprobleme zurückzuführen sind.

2.2 Kantonale Führungsstruktur

Schulräte der Bezirke

Die Vorlage aus dem Jahr 2014 sah vor, dass die Bezirksschulräte nur noch als vermittelnde Instanz tätig sein sollten. In der vorliegenden Vorlage werden die Bezirksschulräte in ihrer Funktion als Beschwerdeinstanz bestätigt, da die Arbeit der Bezirksschulräte grundsätzlich geschätzt wird. Eine Optimierung im Bereich der Schulräte der Bezirke drängt sich nicht auf.

Kantonale Räte

Die Führungsstrukturen der Volksschule sind komplex. Handlungsbedarf wurde nicht nur auf kommunaler Ebene festgehalten, sondern auch auf kantonaler Ebene. Daher waren Forderungen zur Optimierung der kantonalen Führungsstruktur beispielsweise über eine Abschaffung des Erziehungsrats beziehungsweise seine Ablösung durch ein neu zu bildendes Gremium Gegenstand zweier parlamentarischer Vorstösse:

- Motion (04.331) der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 betreffend Abschaffung der Schulräte der Bezirke und des Erziehungsrats (am 25. Oktober 2005 als Postulat überwiesen)
- Motion (18.30) der FDP-Fraktion vom 6. März 2018 betreffend Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Zusammenführung des Erziehungsrats mit der Berufsbildungskommission sowie deren Zusammenführung in eine regierungsrätliche Kommission (am 5. Juni 2018 vom Grossen Rat abgelehnt).

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Erziehungsrat steht die Motion (18.29) der FDP-Fraktion vom 6. März 2018 betreffend Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Erziehungsrats des Kantons Aargau auf die neue Legislatur (2019/2022). Die Motion verlangt, dass die Entschädigung des Erziehungsrats den gängigen Entgelten für die vom Regierungsrat eingesetzten Kommissionen anzupassen sei. Der Grosse Rat hat die Motion an seiner Sitzung vom 5. Juni 2018 überwiesen.

Mit dem 2014 sistierten Vorhaben zur Optimierung der Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule war geplant, den Erziehungsrat abzulösen und die kantonalen Räte neu zu gliedern. Der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission sollten zu einer Kommission, dem Bildungsrat, zusammengeführt werden. Aufgabe des neuen Bildungsrats wäre die Beratung des Regierungsrats und des De-

partements BKS in wichtigen Bildungsfragen gewesen, jedoch hätte er nicht über Entscheidungsbe-fugnisse verfügt. Die Vorlage 2014 sah zudem vor, dass die Mitglieder des Bildungsrats vom Regie-rungsrat ernannt würden.

Mit der Wiederaufnahme des Projekts "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" ist vorgese-hen, dass der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission als separate Gremien in der bishi-ri-gen Form bestehen bleiben sollen. Im Rahmen des Vorhabens wird jedoch die Frage nach der Zu-kunft des Erziehungsrats geprüft und durch eine Variantendiskussion geklärt, darunter auch diejenige der von der Motion der FDP-Fraktion (18.23) geforderten Überführung des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission in eine regierungsrätliche Kommission (vgl. Kapitel 3.2.2).

2.3 Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell

Mit der zunehmenden Professionalisierung des Schulsystems und der Stärkung der Verantwortung der Gemeinden für ihre Schulen haben sich Aufgaben in den aufwandintensivsten Arbeitsbereichen im Vergleich zu 2003 von der Schulpflege hin zur Schulleitung verschoben. So führen Schulpflegen zunehmend weniger Prozessaufgaben beispielsweise im Bereich der Personalführung oder der pädagogischen Schulführung als noch zu Beginn der Einführung der geleiteten Schule aus. Unter-richtsbesuche, institutionalisierte Gespräche mit Eltern und Mitarbeitenden oder auch auf den or-dentlichen Schulalltag bezogene Tätigkeiten im Bereich der Disziplinar- und Laufbahnprozesse liegen heute fast ausschliesslich bei den Schulleitungen. Trotz der Erweiterung der Aufgabenfelder durch eine Aufgabenverschiebung hin zur Schulleitung wurden die Schulleitungspensen nicht ange-passt, obwohl die Notwendigkeit einer Erhöhung der Schulleitungspensen in verschiedenen Zusam-menhängen bestätigt wurde. Aufgrund dessen trägt die aktuelle Bemessung der Schulleitungspen-sen der effektiven Arbeitszeit der Schulleitungen zu wenig Rechnung.

Ebenso steht das heutige Berechnungsmodell für Schulleitungspensen in Diskussion, da es die ef-fektiven Arbeitsaufwände der Schulleitungen nicht adäquat abbildet und soziokulturelle wie auch strukturelle Besonderheiten der Schulen vor Ort zu wenig berücksichtigt.

3. Umsetzung (inklusive Anhörungsfragen)

Die Umsetzung des Vorhabens "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" bedingt Verfas-sungs- und Gesetzesänderungen und unterliegt gemäss § 62 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kan-tons Aargau der obligatorischen Volksabstimmung. Gemäss § 66 der Kantonsverfassung ist hierfür eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Bezüglich der kantonalen Führungsstrukturen werden je nach Umsetzungsvariante Verfassungs-, Gesetzes- sowie Verordnungsänderungen erforderlich.

Die Erhöhung der Schulleitungspensen, das neue Berechnungsmodell wie auch die für den Kanton kostenneutrale Umsetzung wird in der Anhörung ebenfalls zur Diskussion gestellt. Die Erneuerung des Berechnungsmodells für Schulleitungspensen wird auf Verordnungsebene geregelt.

Die Anhörung dauert vom 31. August bis zum 1. Dezember 2018. Grundlagen für die Anhörung bil-den das vorliegende Dokument, der Fragebogen "Anhörung Führungsstrukturen der Aargauer Volks-schule", die Synopsen zur Kantonsverfassung und zum Schulgesetz (inklusive Fremdänderungen) sowie die detaillierten Modellrechnungen der neuen Schulleitungspensen unter dem vorgeschlage-nen, neuen Berechnungsmodell.

3.1 Neue kommunale Führungsstruktur ohne Schulpflegen

Anhörungsfrage 1a

Sind Sie damit einverstanden, dass in den Gemeinden der Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium für die Führung der Schule verantwortlich ist?

Das Wichtigste in Kürze

Auf kommunaler Ebene soll eine neue Führungsstruktur ohne Schulpflege umgesetzt werden. Der Gemeinderat führt die Schule als oberstes politisches Führungsgremium und trägt die Gesamtverantwortung für die Schule vor Ort. In dieser Aufgabe löst er die Schulpflege ab und übernimmt sämtliche ihrer Aufgaben und Kompetenzen.

3.1.1 Gemeinderat als oberstes politisches Führungsgremium

In der neuen Führungsstruktur ohne Schulpflege stimmen Verantwortung und Kompetenzen überein. Der Stellenwert der Schule als wichtige Gemeindeaufgabe wird durch die direkte Führungsverantwortung des Gemeinderats erhöht. Der Gemeinderat übernimmt die vollumfängliche Verantwortung für die Schule. Alle Aufgaben und Kompetenzen der Schulpflege werden an den Gemeinderat übertragen. Somit fließen finanzielle und strategische Überlegungen zur Volksschule stärker in die Gesamtplanung der Gemeindeentwicklung ein. Die Entscheidungswege werden schlanker und die Steuerung der Schule vereinfacht, was eine effizientere Führung zur Folge hat. Wie bisher wählen die Stimmbürgerinnen und -bürger das verantwortliche Führungsgremium der Schule (den Gemeinderat) direkt. Die demokratischen Mitbestimmungsrechte bleiben die gleichen wie heute.

Mit Einführung der neuen kommunalen Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule wird das Aufgabengebiet des Gemeinderats durch den Wegfall der Schulpflegen erweitert und stellt sich wie folgt dar:

I. Strategische und finanzielle Führung der Schule

Der Gemeinderat legt die Ausgestaltung und die Organisation des Volksschulangebots fest. Dabei richtet er sich einerseits nach den kantonalen Vorgaben und andererseits nach dem von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat bewilligten Budget. Er genehmigt die strategischen, langfristigen Entwicklungsziele und die spezifischen Regelungen der örtlichen Schule, wie beispielsweise die Wahl eines geeigneten Schulführungsmodells, die Umsetzung von Blockzeiten, die Einführung der Schulsozialarbeit oder die Führung von Schulangeboten wie Kleinklassen. Er überprüft die Umsetzung und die Wirksamkeit von Massnahmen sowie die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und der lokalen Vereinbarungen.

II. Entscheidungsbefugnisse im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide (insbesondere Laufbahn- und Disziplinenterscheide) und des Personalrechts (insbesondere Personalgewinnung und -trennung von Schulleitungen und Lehrpersonen)

Der Gemeinderat übernimmt sämtliche Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege im Bereich des Personalrechts und im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide.

Eine Übersicht zu den aktuell bei der Schulpflege und im neuen Führungssystem beim Gemeinderat liegenden Entscheidungsbefugnissen im Bereich Personalrecht und im Bereich beschwerdefähige schulische Entscheide sind im Anhang I angefügt.

Die Schulleitung ist verantwortlich für die operative (betriebliche) Führung der Schule. Sie wird vom Gemeinderat angestellt und ist diesem unterstellt.

Umsetzung der zukünftigen kommunalen Führungsstruktur an Kreisschulen

Gemäss § 78 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) sind bei einer Verbandslösung die Organe eines Vorstands (bei Kreisschulen oft auch Kreisschulrat genannt), einer Kontrollstelle und, sofern die Satzungen dies vorsehen, einer Abgeordnetenversammlung zu besetzen. Die Kreisschulpflege kann an die Stelle des Vorstands treten oder bildet ein eigenständiges Organ (§ 56 Abs. 3 Schulgesetz).

In einer Kreisschulgemeinde im Kanton Aargau wird der Kreisschulrat durch eine Abgeordnetenversammlung ersetzt. Die übrigen heutigen Kreisschulen werden durch eine Kreisschulpflege geführt.

Auf die Organisation einer Kreisschule hat die zukünftige Führungsstruktur grundsätzlich die gleichen Auswirkungen wie auf die Schule einer Gemeinde: Anstelle der bisherigen Kreisschulpflege ist der Kreisschulrat oder der Vorstand – durch delegierte Gemeinderäte aus den beteiligten Gemeinden konstituiert – als oberstes kommunales Führungsgremium für die Führung der Kreisschule verantwortlich. Die neuen Führungsstrukturen würden somit auch in Kreisschulen zu direkteren Abläufen und eindeutigeren Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen führen. Die gemeindegeseztliche Regelung ist weiterhin verbindlich und ermöglicht die Bildung einer Abgeordnetenversammlung, sofern die Satzungen dies vorsehen.

3.1.2 Spezialgesetzliche Delegationsregelung

Anhörungsfrage 1b

Sind Sie damit einverstanden, dass der Gemeinderat über eine kommunale Regelung beschwerdefähige schulische Entscheide und Entscheide im Bereich Personalrecht an eines seiner Mitglieder, an eine auf Amtsdauer gewählte Schulkommission oder an die Schulleitung übertragen kann?

Das Wichtigste in Kürze

Gemäss § 39 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) obliegt es dem Gemeinderat, Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle zu übertragen.

Mit der Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur wird eine spezialgesetzliche Delegationsbefugnis des Gemeinderats für beschwerdefähige schulische Entscheide im Volksschulbereich und für Entscheide im Bereich Personalrecht im Schulgesetz verankert. Diese Befugnis ermöglicht den Gemeinden durch eine kommunale Regelung die einzelnen Entscheidungsbefugnisse so zu delegieren, dass die mit der Entscheidungsbefugnis beauftragte Stelle in Abgrenzung zu § 39 des Gemeindegeseztes einen erstinstanzlichen Entscheid fällen kann.

Der Gemeinderat kann für die Dauer einer Amtsperiode oder auch nur projektbezogen für Schul- und Bildungsfragen eine gemeinderätliche Schulkommission einsetzen. Werden Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse erstinstanzlich an die Schulkommission übertragen, ist sie auf eine Amtsdauer von vier Jahren zu wählen. Für projektbezogene Aufgaben kann die Schulkommission befristet eingesetzt werden. Die konkreten Aufgaben und Kompetenzen der Schulkommission werden kommunal geregelt.

Mit der spezialgesetzlichen Regelung können die Steuerungsebenen reduziert und die Führungsstruktur im Schulbereich effizienter gestaltet werden. Gleichzeitig fördert diese Option die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden für die Schule vor Ort und berücksichtigt in adäquater Weise ihren Gestaltungsraum und ihre Teilautonomie.

3.1.2.1 Aktuelle Führungsstruktur: Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse

Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse im Bereich beschwerdefähige schulische Entscheide

Beschwerdefähige schulische Entscheide betreffen insbesondere Laufbahn- und Disziplinenterscheide von Schülerinnen und Schülern. Gemäss den rechtlichen Vorgaben in der Verordnung über Laufbahnentscheide an der Volksschule (Promotionsverordnung) ist Beurteilen ein Prozess, in den neben den Lehrpersonen auch die Schülerinnen und Schüler, die Eltern und andere Beteiligte miteinbezogen sind. Die Beurteilung erfolgt ganzheitlich und erfasst neben der Sachkompetenz der Schülerinnen und Schüler auch überfachliche Kompetenzen. Die Beurteilungsprozesse münden in einer Empfehlung der Klassenlehrperson. Schulleitungen ihrerseits nehmen die Empfehlungen der Lehrpersonen entgegen und prüfen sie auf ihre Nachvollziehbarkeit.

Zu den Laufbahnentscheiden gehören unter anderem auch Entscheide, die die Einschulung von Schülerinnen und Schülern, Stufenübertritte, Zuteilungen zu Kleinklassen oder Sonderschulungsformen sowie sämtliche Promotionen betreffen.

Disziplinar- und Strafentscheide sind in gleicher Weise wie Promotionsentscheide partizipativ, mehrstufig und prozessorientiert geregelt. Unter Disziplinarentscheiden werden gemäss Disziplinarkatalog Entscheide subsumiert, die von einem schriftlichen Verweis bis zur Wegweisung von der Schule nach Vollendung der Schulpflicht führen. Strafentscheide beziehen sich beispielsweise auf Schulver säumnisse oder die Mitwirkungspflicht von Eltern.

Im aktuellen kommunalen Führungssystem ist die Schulpflege unterschiedlich stark in diese Prozesse involviert. Entscheide der Schulpflege stehen nur dann an, wenn beispielsweise bei Laufbahnentscheiden zwischen Lehrpersonen und Eltern keine Einigung zustande kommt. Die erste Beschwerdeinstanz gegen formelle Entscheide der Schulpflege ist gemäss § 75 des Schulgesetzes der Schulrat des Bezirks. Gegen Entscheide des Schulrats kann innert 30 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden.

Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse im Bereich Personalrecht

Personalführung ist eine wichtige Aufgabe der Schulleitung und ein zentraler Faktor für die Qualitätsentwicklung und -sicherung an der aargauischen Volksschule. Die Personalführung dient der Erhaltung und Weiterentwicklung der Qualität des Unterrichts.

Die Entscheidungsbefugnisse im Bereich Personalrecht Lehrpersonen liegen aktuell bei der Schulpflege. Ihr obliegen sämtliche personellen Entscheide wie beispielsweise die Unterzeichnung von unbefristeten Verträgen, die Ausstellung von Kündigungen, formelle Abmahnungen oder Freistellungen wie auch die Gewährung von befristeten Urlauben. In der heutigen Praxis übernehmen Schulleitungen im Bereich der Führung von Lehrpersonen gegen 98 % der anfallenden Tätigkeiten und Aufgaben (Richtwert gemäss Arbeitsplatzanalyse 2016).

Werden Entscheide im Bereich Personalrecht angefochten, sind entsprechende Beschwerden gemäss § 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vor der Einreichung einer gerichtlichen Klage der Schlichtungskommission vorzulegen, welche eine Empfehlung abgibt. Die zuständige Stelle entscheidet innert 30 Tagen neu. Reicht die betroffene Person gerichtliche Klage ein, beurteilt nachfolgend das Verwaltungsgericht die Klage.

3.1.2.2 Spezialgesetzliche Delegationsregelung in § 71 des Schulgesetzes

Die gesetzliche Regelung gemäss § 39 des Gemeindegesetzes sieht vor, dass der Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle übertragen kann. Erklären vom Entscheid Betroffene, dass sie mit einer Verfügung dieser Stelle nicht einverstanden sind, entscheidet der Gemeinderat. Das heisst, dass trotz der Delegation von Aufgaben und Entscheiden die Gesamt-

verantwortung beim Gemeinderat bleibt. Diese Regelung gilt grundsätzlich für alle Bereiche der Verwaltung.

Mit einer spezialgesetzlichen Regelung in § 71 des Schulgesetzes (in Abgrenzung zu § 39 Gemeindegesetz) sollen die Delegationsbefugnisse im Schulbereich so definiert werden, dass der Rechtsweg anders ausgestaltet wird. Das heisst, dass in § 39 des Gemeindegesetzes in Hinblick auf diese Spezialregelung betreffend Rechtsweg im Schulbereich ein Vorbehalt angebracht wird.

Mit der gemeinderätlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide an eines seiner Mitglieder, an eine auf Amtsdauer gewählte Schulkommission oder an die Schulleitung, kann die mit der Entscheidung beauftragten Stelle Entscheide fällen, welche im Falle einer Uneinigkeit direkt mittels Beschwerde an den Schulrat des Bezirks weitergezogen werden können.

Mit der gemeinderätlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich des Personalrechts an eines seiner Mitglieder, an eine auf Amtsdauer gewählte Schulkommission oder an die Schulleitung kann die mit der Entscheidung beauftragten Stelle Entscheide fällen, welche im Falle einer Streitigkeit nachfolgend direkt der Schlichtungskommission gemäss § 37 des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vorzulegen sind.

Dem Gemeinderat ist es jederzeit vorbehalten, eine einstweilige Delegation durch eine Reglementsänderung rückgängig zu machen.

3.1.2.3 Bildung einer gemeinderätlichen Schulkommission

Dem Gemeinderat obliegt die Wahl von Kommissionen gemäss § 37 Abs. 2 lit. n sowie § 39 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz). So kann er im Bereich der Schule eine gemeinderätliche Schulkommission einsetzen:

- a) Eine Schulkommission, welcher der Gemeinderat weitreichende Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse delegiert, muss gemäss § 16 Abs. 1 lit. e und § 8b des Gemeindegesetzes auf eine Amtsdauer gewählt werden. Die Kantonsverfassung wiederum legt verbindlich fest, dass die Amtsdauer vier Jahre dauert (vgl. § 70 Abs. 2 der Kantonsverfassung).
- b) Bei einer Schulkommission, welche projekt- oder themenbezogen eingesetzt wird, kann die Zusammenarbeitsdauer lokal definiert werden. Ihre Aufgabe besteht beispielsweise darin, den Gemeinderat in Fragen der kommunalen Bildungspolitik fachlich zu beraten.

Grundsätzlich bietet die Einsetzung einer Schulkommission für die Belange der Schule die Möglichkeit, Personen aus dem Bildungsbereich mit dem notwendigen fachlichen Wissen und einem Erfahrungshintergrund in pädagogischen Fragestellungen für die Vorbereitung relevanter Sachgeschäfte beizuziehen.

Es bleibt den Gemeinden vorbehalten zu entscheiden, ob sie ein solches Gremium zur Vorbereitung relevanter Sachgeschäfte als beratendes Gremium einsetzen oder ob sie dem Gremium weitreichende Aufgabenbereiche oder Entscheidungsbefugnisse delegieren wollen. Die kommunale Regelung entscheidet über die Form und Gestaltung der Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat und der Schulleitung.

3.1.2.4 Mögliche Anwendungen im kommunalen Führungssystem

Die spezialgesetzliche Delegationsoption nimmt auf die grosse Heterogenität der Gemeinden hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen Rücksicht. So wird beispielsweise grösseren Gemeinden mit zahlreichen Entscheiden im Schulbereich ermöglicht, die entsprechenden formellen Entscheide an andere Stellen zu delegieren. Dies kann aufwändige Verfahren verhindern, die wiederum unerwünschte zeitliche Verzögerungen zur Folge haben. Die Gemeinderäte können die ihnen als angepasst erscheinende Umsetzungsvariante wählen und in eigener Verantwortung Teilbereiche innerhalb des Bereichs der beschwerdefähigen schulischen Entscheide und der Entscheide im Be-

reich Personalrecht Lehrpersonen delegieren. Es handelt sich somit um eine analoge Regelung wie bei der Delegation regierungsrätlicher Entscheidungskompetenzen an die Departemente.

Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an eine Einzelperson sowohl im Bereich der beschwerdefähigen schulischen Entscheide als auch im Bereich des Personalrechts Lehrpersonen birgt teilweise das Risiko der einseitigen "Machtkonzentration", da der Gemeinderat in den delegierten Entscheidungsbefugnissen letztlich keinen direkten Einfluss auf die Entscheide mehr ausüben kann. Dahingegen trägt sie der höheren Effizienz und Effektivität im System durch die Reduktion der Steuerungsebenen adäquat Rechnung und nimmt Rücksicht auf die gängigen Abläufe in der Praxis.

Als vorgesetzte Stelle liegt es am Gemeinderat, die Art und Weise der Berichterstattung, Kommunikation und Information zu regeln. Zudem kann der Gemeinderat weitere Führungsinstrumente festlegen und die Prozesse zwischen dem Gemeinderat und der Schulleitung oder der Schulkommission definieren. Das Führungsverständnis des Gemeinderats bestimmt, wie, über was und wann er informiert und bei welchen Entscheiden er wie einbezogen sein will.

Anwendungsmöglichkeiten im Bereich beschwerdefähige schulische Entscheide

Insbesondere Laufbahn- und Disziplinarsentscheide erfolgen über ein Empfehlungsverfahren der Lehrpersonen und basieren auf mehrperspektivischen Einschätzungen und Beurteilungen der Lehrpersonen einer Schülerin beziehungsweise eines Schülers. Mit einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen in diesem Bereich wird auf die grosse Heterogenität der Gemeinden hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen Rücksicht genommen. So wird beispielsweise grösseren Gemeinden mit zahlreichen Laufbahnentscheiden ermöglicht, die entsprechenden formellen Entscheide an die Schulleitung oder das Schulleitungsteam zu delegieren, um aufwändige Verfahren zu verhindern, die unerwünschte zeitliche Verzögerungen zur Folge haben können und für Betroffene zu unangenehmen Situationen führen. Der Gemeinderat schätzt ein, ob es sinnvoll ist, beispielsweise weitreichende Laufbahnentscheide wie die Zuweisung zur Sonderschulung oder Disziplinarsentscheide wie die Wegweisung von der Schule nach vollendeter Schulpflicht durch eine Einzelperson fällen zu lassen. Beschwerdefähige schulische Entscheide, die praxisnah und pädagogisch angelegt sind wie beispielsweise Zuteilungen von einzelnen Schülerinnen oder Schülern zu Abteilungen oder der schriftliche Verweis einer Schülerin oder eines Schülers im Falle eines disziplinarischen Vergehens können im Sinn der Effizienzsteigerung und der Beschleunigung der Alltagsprozesse an die Schulleitung delegiert werden.

Anwendungsmöglichkeiten im Bereich Personalrecht

Mit der Delegationsoption können alltagsnahe Personalentscheide (zum Beispiel Urlaube oder Kostengutsprachen für Weiterbildungen der Lehrpersonen) an die Schulleitung delegiert werden. So finden Entscheide an der Stelle statt, an der auch die Aufgaben im Bereich der entsprechenden Prozesse angesiedelt sind.

An grossen Schulen mit einem Schulleitungsteam könnte beispielsweise auch der gesamte Bereich der Anstellung der Lehrpersonen an dieses professionelle Gremium delegiert werden. An kleinen Schulen mit einem kleinen Pensum der Schulleitung wird der Gemeinderat im Bereich Anstellung der Lehrpersonen eher stärker ins Alltagsprozessgeschehen eingebunden bleiben.

3.1.3 Finanzielle Entlastung Gemeinden

Auf Seite der Gemeinden entfällt der Aufwand für die Schulpflegen im Umfang von etwa 6,5 Millionen Franken jährlich. Mit der Umsetzung der Führungsstruktur ohne Schulpflege werden in erster Linie Entscheidungsbefugnisse im kommunalen Führungssystem neu zugewiesen. Der Gemeinderat erfährt durch Übernahme der strategischen Verantwortung für die Schule eine zeitliche Mehrbelastung, die über einen Anteil an den freiwerdenden kommunalen Geldern aufgrund des Wegfalls der Entschädigungen für Schulpflegen finanziell abgegolten werden kann.

Den Schulleitungen ihrerseits werden je nach Delegationsregelung zusätzliche Entscheidungsbefugnisse und Aufgaben übertragen, andererseits werden sie durch den Wegfall der Schnittstelle zur Schulpflege auch entlastet. Per Saldo halten sich die zusätzlichen Arbeiten und die wegfallenden Arbeiten für Schulleitungen ungefähr die Waage, das heisst, für allfällige Tätigkeitserweiterungen der Schulleitungen im Zusammenhang mit der Neugestaltung der kommunalen Führungsstruktur fallen keine direkten zusätzlichen Arbeitsaufwände an, die zu finanzieren sind.

Die Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur bringt für die Gemeinden eine finanzielle Entlastung und für den Kanton erfolgt sie ohne Mehraufwand.

3.2 Kantonale Führungsstruktur

3.2.1 Schulräte der Bezirke als erste Beschwerdeinstanz

Anhörungsfrage 2a

Sind Sie damit einverstanden, dass der Schulrat des Bezirks unverändert erste Beschwerdeinstanz gegen beschwerdefähige schulische Entscheide des Gemeinderats, eines seiner Mitglieder, einer auf Amtsdauer gewählten Schulkommission oder der Schulleitung bleibt?

Das Wichtigste in Kürze

Die Vorlage aus dem Jahr 2014 sah vor, dass der Schulrat der Bezirke nur noch als vermittelnde Instanz tätig sein soll, was zu einer Reduktion der Anzahl Mitglieder pro Bezirk führen und somit im Sinn der Optimierung der kantonalen Führungsstruktur stehen würde.

Die Schulräte der Bezirke werden in der vorliegenden Vorlage in ihrer Funktion als Beschwerdeinstanz bestätigt. In der zukünftigen neuen Führungsstruktur ohne Schulpflege haben sie die Rolle der ersten Beschwerdeinstanz gegen beschwerdefähige schulische Entscheide des Gemeinderats, eines seiner Mitglieder, der gemeinderätlichen, auf Amtsdauer gewählten Schulkommission oder der Schulleitung.

Die Schulräte der Bezirke als Beschwerdeinstanz bei beschwerdefähigen schulischen Entscheiden sind bevölkerungsnah und können viele Streitigkeiten niederschwellig beilegen. Viele Fragen werden durch direkten Kontakt zwischen Schulrat und Eltern oder Schule geklärt. In den Jahren 2013 bis 2017 wurden von den Schulräten der Bezirke insgesamt 461 Beschwerdefälle (durchschnittlich 95 Fälle pro Jahr im ganzen Kanton) behandelt. Davon wurden lediglich 35, also 8 % aller Fälle an den Regierungsrat weitergezogen, von denen bis auf vier Fälle, die ans Verwaltungsgericht weitergezogen wurden, alle Fälle abgeschlossen werden konnten (vgl. Anhang II, Tabelle 6).

Grundsätzlich wird die Arbeit der Schulräte der Bezirke geschätzt. Eine Neuregelung oder Optimierung im Bereich der Schulräte drängt sich nicht auf. Sie sollen ihre Funktion als Beschwerdeinstanz behalten. In einer zukünftigen neuen Führungsstruktur ohne Schulpflege übernehmen sie die Rolle der ersten Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Gemeinderats, der gemeinderätlichen Kommission, der Schulleitung oder einer Einzelperson aus den genannten Gremien, je nach kommunaler Delegationsregelung (vgl. Kapitel 3.1.2).

3.2.2 Kantonale Räte

Anhörungsfrage 2b

Welche Variante A, B oder C priorisieren Sie für die zukünftige Ausgestaltung der kantonalen Räte (Erziehungsrat und Berufsbildungskommission)?

Zusätzliche Bemerkungsfrage 2c

Was ist bei der Variante B Ihre Haltung zu den drei Aspekten "mit Entscheidungsbefugnissen oder ausschliesslich beratend", "Wahlverfahren der Mitglieder" und "Anzahl der Mitglieder" (vgl. Kapitel 3.2.2.2)?

Das Wichtigste in Kürze

Die 2014 sistierte Vorlage sah neben der Optimierung der kommunalen Führungsstrukturen unter anderem auch eine Auflösung des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission und ihre Zusammenlegung in eine vom Regierungsrat gewählte Kommission (Bildungsrat) vor. Da der Fortbestand des Erziehungsrats Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse ist (vgl. Kapitel 2.2) und die Motion der FDP-Fraktion (18.30) den Zusammenschluss des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission zu einer regierungsrätlichen Kommission forderte, stehen folgende drei Varianten zur Diskussion:

- Variante A: Erziehungsrat und Berufsbildungskommission bleiben in der bisherigen Form bestehen (Status Quo)
- Variante B: Zusammenschluss der beiden kantonalen Räte zu einem Bildungsrat
- Variante C: Ersatzlose Abschaffung der beiden kantonalen Räte

Der Regierungsrat hält an der bisherigen Form der Zusammenarbeit mit dem Erziehungsrat und der Berufsbildungskommission fest und priorisiert Variante A.

3.2.2.1 Variante A: Erziehungsrat und Berufsbildungskommission bleiben in der bisherigen Form bestehen (Status Quo)

Die kantonalen Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission bleiben in ihrer jetzigen Form bestehen und behalten ihre bisherigen Kompetenzen und Aufgaben.

Damit wird zwar auf kantonaler Ebene auf eine Reduktion des organisatorischen Überbaus und damit auf einen möglichen Effizienzgewinn verzichtet. Die Beibehaltung der kantonalen Räte in ihrer bisherigen Form bringt jedoch Vorteile: Die Berufsbildungskommission berät durch ihre breite Vertretung aus allen Bereichen der Berufsbildung das Departements BKS fachlich versiert und praxisnah. So werden die spezifischen Anliegen durch den regelmässigen Austausch unter den wichtigsten Partnern der Berufsbildung bedarfsgerecht eingebracht, koordiniert und vernetzt. Der Erziehungsrat ist ein ausgewogen zusammengesetztes Gremium. Er vertritt sowohl die Verbände der Lehrpersonen als auch ein breites Parteienspektrum. Den vertretenen Parteien und Verbänden eröffnet sich so die Möglichkeit, direkt beim Erziehungsrat Anliegen anzubringen.

In den nächsten Jahren stehen im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung mehrere Reformvorhaben an, die schwerpunktmässig entweder die Volksschule oder die Berufsbildung betreffen. Sie beziehen sich zum einen auf die Reform der Berufsfachschulen und die Reform der höheren Berufsbildung (Tertiär B), zum anderen auf die Verkürzung der Schuldauer bis zur gymnasialen Matur und weitere finanzielle Entlastungen in der Volksschule. Es macht vor diesem Hintergrund Sinn, zur Beratung auch weiterhin die beiden spezialisierten Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission separat beiziehen zu können.

Mit Überweisung der Motion der FDP-Fraktion betreffend Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Erziehungsrats (vgl. Kapitel 2.2) zeigt sich der Grosse Rat bereit, die Jahrespauschale des Erziehungsrats auf den Beginn der neuen Legislaturperiode 2019–2022 deutlich zu reduzieren.

3.2.2.2 Variante B: Zusammenschluss der beiden kantonalen Räte zu einem Bildungsrat

Bereits die 2014 sistierte Vorlage sah vor, dass der Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission zu einer vom Regierungsrat ernannten Kommission, dem Bildungsrat, zusammengeführt werden sollten. Für dieses Gremium war eine rein beratende Funktion ohne Entscheidungsbefugnisse vorgesehen. Dieselbe Stossrichtung verlangt die von der FDP-Fraktion im März 2018 eingebrachte und vom Grossen Rat am 5. Juni 2018 abgelehnte Motion (18.30). Sie begründet dies damit, dass der Erziehungsrat heute von wenigen Ausnahmen abgesehen keine Bedeutung mehr habe und es an der Zeit sei, die veralteten Strukturen den heutigen Gegebenheiten anzupassen.

Die Zusammenführung von Erziehungsrat und Berufsbildungskommission in einen Bildungsrat könnte vermehrt fördern, dass Volksschulthemen und Themen der Berufsbildung im Gesamtkontext stufenübergreifend eingeschätzt und diskutiert werden. In der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage müssten folgende drei Aspekte eingehender geklärt werden:

I. Mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet oder ausschliesslich beratend

Es müsste geklärt werden, ob das neue Gremium – analog zur Vorlage 2014 – ausschliesslich eine beratende Funktion haben oder auch über gewisse Entscheidungsbefugnisse verfügen soll.

II. Wahlverfahren der Mitglieder

Die Frage, durch wen die Bildungsratsmitglieder ernannt werden sollten, wird insbesondere hinsichtlich der Legitimation kontrovers diskutiert. Für die Wahl der Mitglieder wie auch für die Kriterien der Zusammensetzung der Vertretungen sind unterschiedliche Lösungen denkbar: Neben der 2014 vorgesehenen Variante, dass die Mitglieder durch den Regierungsrat ernannt werden, ist auch die Wahl eines Teils oder aller Mitglieder durch den Grossen Rat eine Option. Da sich der Regierungsrat und das Departement BKS direkt vom Bildungsrat beraten lassen sollen, gäbe erstere Variante dem Regierungsrat die Möglichkeit, die Auswahl vor allem aufgrund von fachlichen Kriterien zu treffen. Eine Wahl durch den Grossen Rat könnte demgegenüber die demokratische Legitimation des Gremiums gegenüber der Öffentlichkeit stärken.

III. Anzahl der Mitglieder

Die Anzahl der Mitglieder eines solchen Bildungsrats wäre zu definieren. Der Erziehungsrat besteht aktuell aus elf Mitgliedern, die Berufsbildungskommission aus 13 bis 15 Vertreterinnen und Vertretern.

Variante B dürfte mit einer geringfügigen finanziellen Mehr- oder Minderbelastung verbunden sein, die sich aus der Neugestaltung des zukünftigen Bildungsrats hinsichtlich der Anzahl an Mitgliedern und des zu bestimmenden Sitzungsrhythmus ergibt. Da der Regierungsrat die Jahrespauschale des Erziehungsrats auf den Beginn der neuen Legislaturperiode 2019/22 deutlich reduzieren wird (vgl. Kapitel 2.2), dürften die finanzielle Mehr – oder Minderbelastung geringfügig ausfallen.

Rechtliche Anpassungen

Der Erziehungsrat ist eine in der Kantonsverfassung verankerte kantonale Schulbehörde. Bei einer Abschaffung sind deshalb Änderungen in der Kantonsverfassung nötig. Im Weiteren bedingt Variante B Anpassungen im Schulgesetz, im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung sowie einzelner Verordnungen.

3.2.2.3 Variante C: Ersatzlose Abschaffung der kantonalen Räte Erziehungsrat und Berufsbildungskommission

Die Funktion des Erziehungsrats liegt vorwiegend und diejenige der Berufsbildungskommission ausschliesslich in der Beratung des Departements BKS. Diese Funktion hat in den letzten Jahren aufgrund von technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen immer mehr an Bedeutung verloren.

Moderne Kommunikationsmittel sind feste Bestandteile unseres Privat- und Geschäftslebens geworden, das Internet als Informationsmedium hat eine zentrale Rolle eingenommen. Alle können mitdiskutieren, sich austauschen, empfehlen oder online publizieren. Diese neuen Formen der Teilhabe sind auch am Bildungsbereich anzutreffen. Interessierte Gruppen und Betroffene können heute ihre Anliegen in Entscheidungsprozesse und in die Meinungsbildung direkter, öfter und schneller einbringen.

Es ist im Departement BKS zudem gängige Praxis, Fragen und Projekte im Bildungsbereich mit Vertretungen der Anspruchsgruppen sowie Fachpersonen prozessbegleitend zu besprechen und partizipativ nach Lösungen zu suchen. Anspruchsgruppen und Vertretungen verwaltungsexterner Meinungen werden in Arbeitsgruppen sowie in erweiterten Projekt- und Begleitgruppen einbezogen und haben unmittelbaren Zugang zu Projekt- oder Arbeitsunterlagen.

Durch einen Verzicht auf den Erziehungsrat und die Berufsbildungskommission könnten Doppelspurigkeiten reduziert werden. Was die politische Perspektive auf Bildungsthemen angeht, so wird diese durch die grossrätliche Kommission für Bildung, Kultur und Sport bei der Vorberatung von Bildungsvorhaben eingebracht.

Bei einer Abschaffung des Erziehungsrats müsste geklärt werden, an wen dessen Kompetenzen übertragen werden.

Bei Variante C entfallen die Entschädigungen des Erziehungsrats und der Berufsbildungskommission. Da der Regierungsrat die Jahrespauschale des Erziehungsrats auf den Beginn der neuen Legislaturperiode 2019/22 jedoch deutlich reduzieren wird (vgl. Kapitel 2.2), dürfte die finanzielle Entlastung gegenüber Variante A nur noch geringfügig ausfallen.

Rechtliche Anpassungen

Der Erziehungsrat ist eine in der Kantonsverfassung verankerte kantonale Schulbehörde. Bei einer Abschaffung sind deshalb Änderungen in der Kantonsverfassung (inkl. Volksabstimmung) nötig. Im Weiteren bedingt Variante C Anpassungen im Schulgesetz, im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung sowie einzelner Verordnungen.

3.2.2.4 Priorisierung der Variante A durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat anerkennt die erweiterten Formen der Partizipation, deren Einbindung in den bildungspolitischen Alltag und die Vorteile, die sich aus einer Reduktion der Anzahl kantonalen Gremien ergeben könnten. Dennoch hält er an der bisherigen Form der Zusammenarbeit mit dem Erziehungsrat und der Berufsbildungskommission fest. In Anbetracht der in den nächsten Jahren im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung anstehenden Reformvorhaben der Volksschule und der Berufsbildung macht es Sinn, zur Beratung auch weiterhin die beiden spezialisierten Gremien Erziehungsrat und Berufsbildungskommission beiziehen zu können. Die beiden Gremien decken unterschiedliche Themenfelder ab, die weiterhin eine spezifisch zielgruppengetrennte Beratung rechtfertigen.

3.3 Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell

Anhörungsfrage 3a

Sind Sie damit einverstanden, dass die Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 % (4,76 Millionen Franken) erhöht werden und das Berechnungsmodell für Schulleitungspensen erneuert wird?

Anhörungsfrage 3b

Sind Sie damit einverstanden, dass die Erhöhung der Schulleitungspensen über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden umgesetzt wird (vgl. Kapitel 3.3.5)?

Das Wichtigste in Kürze

Die Aufgaben und Anforderungen an die Schulleitungen haben sich in den letzten Jahren grundsätzlich erweitert. Durch die Professionalisierung des Führungssystems fand eine kontinuierliche Aufgabenverschiebung von den Schulpflegern hin zu den Schulleitungen statt. Trotz der Erweiterung der Aufgabenfelder der Schulleitungen durch die erwähnte Aufgabenverschiebung wurden die Schulleitungspensen nicht angepasst, obwohl die Notwendigkeit einer Erhöhung der Schulleitungspensen in verschiedenen Zusammenhängen bestätigt wurde.

Mit der Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur sollen die Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 % erhöht werden und ein angemesseneres Berechnungsmodell für Schulleitungspensen zur Anwendung kommen. Das angepasste Berechnungsmodell stützt sich auf die Basis der Anzahl Vollzeitäquivalente einer Schule (gemäss neuer Ressourcierung Volksschule) und berücksichtigt somit strukturelle und soziokulturelle Rahmenbedingungen der Schule vor Ort.

Durch eine Erhöhung der Bruttolohnsumme für Schulleitungen um jährlich wiederkehrende 4,76 Millionen Franken, die in Verbindung zum neuen Berechnungsmodell eingesetzt werden, wird die effektiv aufgewendete Arbeitszeit adäquater abgegolten und der seit Jahren bestehende Forderung einer Pensenerhöhung für Schulleitungen infolge kommunaler Aufgabenverschiebungen nachgekommen.

Dabei trägt der Kanton eine wiederkehrende finanzielle Mehrbelastung im Umfang von 3,1 Millionen Franken (65 %) und die Gemeinden 1,66 Millionen Franken (35 %) gemäss anteilmässiger Beteiligung an den Lohnkosten. Die Mehrkosten für den Kanton sollen über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden kostenneutral kompensiert werden.

Eine Erhöhung der Schulleitungspensen mit dem vorliegenden neuen Berechnungsmodell erfolgt gemäss aktuellem Planungstand auf den 1. Januar 2022.

3.3.1 Höhe der Schulleitungspensen

Seit Einführung der geleiteten Schule Aargau (2003) wird in verschiedenen Zusammenhängen dargelegt, dass Schulleitungen in ihrer anspruchsvollen Funktion eine hohe zeitliche Belastung erfahren. Eine Expertise zum Thema "Arbeitszeit von Schulleitung" von Huber, Schneider & Pohl im Jahr 2013 kommt zum Schluss, dass die aktuelle Bemessung der Schulleitungspensen der effektiven Arbeitszeit der Schulleitungen zu wenig Rechnung trägt.

Seit 2003 haben sich die Aufgabenbereiche der Schulleitungen stetig erweitert. In der 2016 erfolgten Arbeitsplatzanalyse wird aufgezeigt, dass Schulleitungen bei einem durchschnittlichen Pensum laut Selbstausskunft in etwa fünf Stunden pro Woche mehr arbeiten, als sie gemäss Soll-Arbeitszeit zu leisten hätten. Dies entspricht einer durchschnittlichen Überzeit von ungefähr 10 %.

Gemäss Analyse verschoben sich seit Einführung der geleiteten Schule ab 2003 mit zunehmender Professionalisierung des Schulsystems vor Ort diverse Aufgaben, so auch in den aufwandintensivsten Arbeitsbereichen, von der Schulpflege hin zur Schulleitung (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Aufgabenverschiebung von der Schulpflege zur Schulleitung 2003 bis 2016, dargestellt am Arbeitsaufwand der Schulpflegen in verschiedenen Arbeitsbereichen (Lesebeispiel: Im Personalbereich leisteten die Schulpflegen im Jahre 2003 18% des gesamten Arbeitsaufwands, die Schulleitungen 82%. Bis zum Jahr 2016 reduzierte sich der Anteil des Arbeitsaufwands für die Schulpflegen auf nur noch 8%, bei den Schulleitungen erhöhte er sich auf 92%. Für die Schulpflegen reduzierte sich der Aufwand somit absolut um 10 Prozentpunkte und relativ um mehr als die Hälfte (-56%)

Arbeitsbereich	Aufwand SPF 2003 (gemäss lokalen Stellenbeschreibungen)	Aufwand SPF 2016 (gemäss Arbeits- platzanalyse*)	Differenz 2003-2016	Abnahme 2003-2016
Personalbereich	18 %	8 %	- 10 Prozentpunkte	- 56 %
Laufbahnbereich	54 %	33 %	- 21 Prozentpunkte	- 39 %
Disziplinarbereich	47 %	29 %	- 18 Prozentpunkte	- 38 %

* Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie (IBB), Pädagogische Hochschule Zug, Prof. Dr. Stephan Gerhard Huber, "Arbeitsplatzanalyse Schulleitung Volksschule Kanton Aargau", März 2017

Mit der Erhöhung der Schulleitungspensen wird den seit Jahren bestehenden Forderungen nach einer adäquaten Bemessung der effektiven Arbeitszeit der Schulleitungen Rechnung getragen.

3.3.2 Aktuelles Berechnungsmodell der Schulleitungspensen

Das Pensum der Schulleitung wird derzeit gemäss Anhang 5 der Verordnung über die Ressourcierung der Volksschule (Ressourcenverordnung; SAR 421.321) vom 27. Juni 2012 folgendermassen bemessen:

$$SLPx = 12 + 0,3 * SuSx$$

Wobei

- $SLPx$ = das Schulleitungspensum (Stellenprozente) für die Schule x (auf 5 % gerundet),
- 12 = den pauschalen Sockelbeitrag (in Stellenprozenten),
- 0,3 = das definierte Pensum pro Schülerin beziehungsweise Schüler und
- $SuSx$ = die Anzahl Schülerinnen und Schüler der Schule x darstellt.

Das aktuelle Berechnungsmodell steht in der Kritik, da es die effektiven Arbeitsaufwände der Schulleitungen nicht adäquat abbildet:

- Die Berechnungsgrösse "Anzahl Schülerinnen und Schüler" ist nur bedingt als Basiswert geeignet, da nur ein geringer Teil der Schulleitungsaufgaben direkt auf die Schülerzahl zurückzuführen ist. Nicht jede Schülerin oder jeder Schüler löst gleich viel Arbeitsaufwand aus. Bei Schülerinnen und Schülern mit besonderen schulischen Bedürfnissen steigt für Schulleitungen der Koordinationsaufwand.
- Der fixe Sockel von 12 Stellenprozenten nimmt auf lokale Rahmenbedingungen oder soziokulturelle Faktoren keinen Bezug.

3.3.3 Neues Berechnungsmodell der Schulleitungspensen

In Zusammenarbeit mit der Firma "Ecoplan" wurden im Rahmen der Ausarbeitung eines neuen Berechnungsmodells die Faktorvarianten "Anzahl Vollzeitäquivalente Lehrpersonen", die "Anzahl Lehrpersonen" oder eine Kombination aus beiden Faktoren als Basiswert geprüft. Die Ergebnisse zeigen auf, dass die "Anzahl Lehrpersonen" als neue Berechnungsgrundlage sowie auch die Kombination aus "Anzahl Vollzeitäquivalente Lehrpersonen" und "Anzahl Lehrpersonen" als nicht zielführend erachtet wird. Dies aus mehreren Gründen:

- Die effektive Anzahl der angestellten Lehrpersonen einer Schule ist von verschiedenen personellen und strukturellen Faktoren wie beispielsweise individuelle Fähigkeiten, Bedürfnisse und Interessen der Lehrpersonen, Fächerzusammensetzung, Verfügbarkeit etc. abhängig. Pensenvereinbarungen mit Lehrpersonen erfolgen in der Regel mit der Ressourcierung im Frühling des laufenden Jahrs für das kommende Schuljahr. Somit würde die Berechnungsgrundlage für die Schulleitungspensen der Realität nachhinken, da sie sich auf der Anzahl der angestellten Lehrpersonen des laufenden Schuljahrs abstützt.
- Die Berechnungsbasis "Anzahl Lehrpersonen" kann für die Schulleitung einen Anreiz bieten, mehr Teilzeitanstellungen zu generieren, da dadurch das eigene Schulleitungspensum erhöht werden kann.
- Bei einer Ergänzung der Berechnung durch einen Faktor "Anzahl Lehrpersonen" profitieren – unabhängig von der gewählten Variante – kleine Schulen überdurchschnittlich stark, da diese ein überdurchschnittlich hohes Verhältnis Lehrpersonen pro Vollzeitäquivalent aufweisen.

Bezug zum Projekt "Neue Ressourcierung Volksschule" (NRVS) ab Schuljahr 2020/21

Die Abwägung der Argumente zum neuen Basiswert (Anzahl Vollzeitäquivalente Lehrpersonen, Anzahl Lehrperson oder beide Faktoren) sowie die Berechnung der Auswirkungen der einzelnen Varianten führen dazu, dass sich das neue Berechnungsmodell ausschliesslich auf die Anzahl Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen stützen soll. Die zugesprochenen Vollzeitäquivalente basieren auf der "Neuen Ressourcierung Volksschule" (gemäss aktuellem Planungsstand des Projekts von Juli 2018), welche die Standardkomponente (Schülerinnen- und Schülerpauschale) sowie die Zusatzkomponente 1 (sprachliche und soziale Faktoren) und die Zusatzkomponente 2 (strukturelle Faktoren) umfasst. Aufgrund der neuen Ressourcierung werden die sozialen und sprachlichen Rahmenbedingungen sowie die strukturellen Rahmenbedingungen über die Vollzeitäquivalente in die Berechnung der Schulleitungspensen integriert. Das heisst, je mehr Ressourcen eine Schule gemäss neuer Ressourcierung aufgrund ihrer Anzahl Schülerinnen und Schüler, des soziokulturellen Umfelds sowie ihrer lokalen Rahmenbedingungen erhält, desto höher fällt ihre Anzahl Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen und somit ihr Schulleitungspensum aus.

Mit der Berechnung über die Vollzeitäquivalente gemäss neuer Ressourcensteuerung wird daher auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Schulen Rücksicht genommen. Das Vorhaben "Neue Ressourcierung Volksschule" bietet eine ideale Voraussetzung, um über das zukünftige Ressourcenkontingent einer Schule, die effektive Arbeitszeit der Schulleitungen bedarfsgerechter zu berechnen.

Aufgrund dieser Überlegungen wird ein angepasstes Berechnungsmodell für Schulleitungspensen, bestehend aus einem variablen Grundsockel β_1 und einem variablen Anteil ($\beta_2 * VZ\ddot{A}_x$), zur Diskussion gestellt:

$$SLP_x = \beta_1 + \beta_2 * VZ\ddot{A}_x$$

Wobei

- SLP_x = das Schulleitungspensum (Stellenprozente) der Schule x (auf 5 % gerundet),
- β_1 = ein variabler Sockelbeitrag (in Stellenprozenten),
- β_2 = ein Faktor pro Vollzeitäquivalent und
- $VZ\ddot{A}_x$ = die zugesprochenen Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen der Schule x gemäss dem Ressourcenkontingent des Projekts "Neue Ressourcierung Volksschule" darstellt.

Die gesamte Ressourcenmenge verteilt sich zu rund 10% auf β_1 und zu rund 90% auf $\beta_2 * VZ\ddot{A}_x$.

Im Vergleich zur derzeitigen Berechnung liegt die grösste Veränderung des neuen Berechnungsmodells der Schulleitungspensen darin, dass nicht mehr die Anzahl Schülerinnen und Schüler massgebend für die Berechnung ist, sondern die Anzahl der Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen gemäss neuer Ressourcierung.

Variabler Sockelbeitrag β_1

Aus den Berechnungen der Firma "Ecoplan" ergeben sich Hinweise, die für einen variablen Sockelbeitrag in Abhängigkeit von strukturellen Faktoren einer Schule sprechen. Auch gemäss den Ausführungen der Arbeitsplatzanalyse 2016 soll ein variabler Sockel über die Schulgrösse und allenfalls über die Anzahl der Schulstandorte definiert werden, da ab einer gewissen Grösse einer Schule der Koordinationsaufwand für Schulleitungen steigt. Je höher die Anzahl an Lernenden einer Schule ist, desto komplexer werden ihre Schulstruktur und -organisation und auch ihre Führungsstruktur.

Zur Bestimmung des variablen Sockelbeitrags sind folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- *Kleine Schulen:* Schulleitungen von kleinen Schulen brauchen ein Mindestpensum. Es muss gewährleistet werden, dass die kleinen Schulen im neuen Modell mindestens die gleichen Pensen erhalten wie bisher.
- *Mittelgrosse Schulen:* Ab einer bestimmten Schulgrösse steigt der Koordinationsaufwand im Vergleich zu den kleinen Schulen stark an. Deshalb benötigen mittelgrosse Schulen einen höheren Sockelbeitrag.
- *Grosse Schulen:* Ab einer bestimmten Schulgrösse sind mehrere Personen als Schulleitung angestellt. Diese müssen sich intern koordinieren und es braucht eine Organisationsstruktur im Schulleitungsgremium, deren Organisation und Koordination zusätzlichen Aufwand verursacht. Dabei sind die Skaleneffekte der grössten Schulen zu berücksichtigen, weshalb die Abstufung der Sockelbeiträge nicht linear ansteigt, sondern ab einer bestimmten Grösse abflacht.

In Zusammenarbeit mit dem Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Aargau (VSLAG) wurde die Höhe des variablen Sockelbeitrags in Abhängigkeit des Aufwands für die Schulleitungen je Schulgrösse im neuen Berechnungsmodell diskutiert. Die Firma "Ecoplan" konzipierte darauf basierend die in Tabelle 2 dargestellte fünfstufige Skalierung:

Tabelle 3: Höhe des variablen Sockelbeitrags (β_1) anhand der Schulgrösse

Kriterien	Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS)	β_1 pro Stufe (variabler Sockel)
Kleinstschulen	weniger als 100 SuS	+ 10 Stellenprozent
Kleine Schulen	100 bis 399 SuS	+ 14 Stellenprozent
Mittelgrosse Schulen	400 bis 799 SuS	+ 18 Stellenprozent
Grosse Schulen	800 bis 1199 SuS	+ 26 Stellenprozent
Sehr grosse Schulen	mehr als 1200 SuS	+ 30 Stellenprozent

Faktor pro Vollzeitäquivalent β_2

Die Höhe des Faktors β_2 ergibt sich mathematisch: Wird vom Total der Schulleitungspensen der Anteil des "variablen Sockels" abgezogen, verbleiben rund 90 % der gesamten Schulleitungspensen. Dieser Anteil wird anschliessend durch die gesamte Anzahl Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen im Kanton geteilt, woraus ein fixer Faktor resultiert. Mit diesem Faktor werden die Vollzeitäquivalente der Lehrpersonen einer Schule multipliziert, was zur anteilmässigen Verteilung der Pensen innerhalb der zur Verfügung stehenden Gesamtbruttolohnsumme für Schulleitungen im Kanton führt.

$$\beta 2 \text{ total} = \frac{(\text{Total Schulleitungspensen} - \text{Total } \beta 1)}{\text{Total VZÄ Lehrpersonen}}, \text{ wobei die finanziellen Mittel pro VZÄ einberechnet werden.}$$

3.3.4 Erhöhung der Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 %

Wie in Kapitel 3.3.1 dargelegt, haben sich die Aufgaben und Anforderungen an die Schulleitungen in den letzten Jahren erweitert. Neben dem aktuellen Berechnungsmodell für Schulleitungspensen ist auch eine Erhöhung der Schulleitungspensen vorzusehen. Eine Erhöhung der Schulleitungspensen ohne Anpassung des Berechnungsmodells würde dazu führen, dass zusätzliche Gelder nicht bedarfsgerecht eingesetzt würden.

In der 2016 erfolgten Arbeitsplatzanalyse wird aufgezeigt, dass Schulleitungen bei einem durchschnittlichen Pensum in etwa fünf Stunden pro Woche mehr arbeiten, als sie gemäss Soll-Arbeitszeit zu leisten hätten. Dies entspricht einer durchschnittlichen Überzeit von ungefähr 10 %. Bei einer geplanten Bruttolohnsumme für Schulleitungen gemäss AFP 2019–2022 (Planjahr 2022) von 47,6 Millionen Franken entspricht eine Erhöhung der Pensensumme um kantonal durchschnittlich 10 % einem finanziellen Mehraufwand von 4,76 Millionen Franken.

Da sich mit dem neuen Berechnungsmodell die Berechnungsbasis "Anzahl Vollzeitäquivalente Lehrpersonen" gegenüber dem aktuellen Modell mit Berechnungsbasis "Anzahl Schülerinnen und Schüler" verändert, generiert das neue Berechnungsmodell ohne Erhöhung der Pensensumme "Gewinner" und "Verlierer" im Vergleich zu den aktuell gesprochenen Schulleitungspensen. 46 Schulen würden an Schulleitungspensen dazugewinnen, während 82 Schulen an Schulleitungspensen verlieren würden. Die übrigen 84 Schulen würden ihre Schulleitungspensen unverändert beibehalten.

Mit einer Erhöhung der kantonalen Bruttolohnsumme für Schulleitungen um jährlich wiederkehrende 4,76 Millionen Franken unter Berücksichtigung des vorgeschlagenen, neuen Berechnungsmodells erhalten 148 Schulen mehr, beziehungsweise 64 Schulen gleich viel Schulleitungspensen. Die individuelle Erhöhung der Schulleitungspensen bewegt sich je nach Schule zwischen 0 bis maximal zusätzlichen 33 %, gemessen an der aktuellen Pensenhöhe. Insbesondere die mittelgrossen und grossen Schulen würden im neuen Berechnungsmodell von einer Erhöhung profitieren, wie auch Schul- und Gemeindeverbände sowie Kreisschulen.

Eine entsprechende Übersicht zu den modellierten Veränderungen der Schulleitungspensen, berechnet anhand der Daten zu den Vollzeitäquivalenten der Lehrpersonen gemäss "Neue Ressourcierung Volksschule" auf Basis des Schuljahrs 2017/18 und unter Berücksichtigung der Erhöhung der kantonalen Bruttolohnsumme für Schulleitungen um 4,76 Millionen Franken, ist in Beilage 3 zum Anhörungsbericht beigefügt.

Veranschaulichung an einem Umsetzungsbeispiel: Schule Muster

Die Modellberechnung des Schulleitungspensums der Schule Muster wird anhand der Datenberechnungen zu den Vollzeitäquivalenten der Schule gemäss Vorgaben "Neue Ressourcierung Volksschule" (fiktive Systemumstellung im Schuljahr 2017/18, Stand: 21. Juni 2018) dargelegt. Die fiktiven Werte des zukünftigen Schulleitungspensums werden mit den für das jeweilige Schuljahr effektiv gesprochenen Ressourcen (gemäss "Administration Lehrpersonen Schule Aargau" (ALSA)) verglichen. Die Berechnung erfolgt ohne und mit Berücksichtigung einer Erhöhung der kantonalen Bruttolohnsumme der Schulleitungen im Schuljahr 2017/18 um 4,76 Millionen Franken. Es wird auf 5 Stellenprozent gerundet.

Die Zahlen geben den aktuellen Planungsstand wider und basieren auf einer Momentaufnahme. Bis zur Inkraftsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen können sich deutliche Abweichungen gegenüber den aufgeführten Angaben ergeben, beispielsweise aufgrund veränderter Rahmenbedingungen an den Schulen. Die Daten sind entsprechend vorsichtig zu lesen.

Tabelle 4: Umsetzungsbeispiel Schulleitungspensum einer mittelgrossen Schule Muster mit 590 Schülerinnen und Schülern

	Aktuell	Gemäss vorgeschlagenem Berechnungsmodell <u>ohne</u> durchschnittlicher Erhöhung der kantonalen Pensensumme um ca. 10 %	Gemäss vorgeschlagenem Berechnungsmodell <u>mit</u> durchschnittlicher Erhöhung der kantonalen Pensensumme um ca. 10 %²
Berechnungsformel	$SLP_x = 12 + (0,3 * SuS_x)$	$SLP_x = \beta 1 + (\beta 2 * VZ\ddot{A}_x) *$	$SLP_x = \beta 1 + (\beta 2 * VZ\ddot{A}_x) *$
Berechnung der Pensen	$SLP = 12 + (0,3 * 590)$	$SLP = 18 + (3,652 * 44)$	$SLP = 18 + (4,106 * 44)$
Schulleitungspensum	190 Stellenprozente	180 Stellenprozente	200 Stellenprozente

* Die Schule Muster erhält im Schuljahr 2017/18 gemäss Modellrechnung 44 Vollzeitäquivalent Lehrpersonen. Der Faktor $\beta 2$ würde bei einer Bruttolohnsumme für Schulleitungen im Jahr 2017 von 42,9 Millionen Franken auf den Faktorwert 3,652 festgesetzt, bei einer Erhöhung um 4,76 Millionen Franken steigt er auf den Überführungswert 4,106 an.

Mit der Ausarbeitung der konkreten Umsetzung des Projekts "Neue Ressourcierung Volksschule" sind auch Fragen zum Umgang mit plötzlichen Schülerzuwachs, zu Ressourcentransfer oder zu Ressourcierung von aussergewöhnlichen Härtefällen zu definieren, die wiederum Einfluss auf die Schulleitungspensenhöhe haben können.

3.3.5 Finanzielle Umsetzung via Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen

Zur Erhöhung der Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 % entstehen wiederkehrende Mehrkosten im Umfang von 4,76 Millionen Franken für die Anhebung der Bruttolohnkosten der Schulleitungen. Davon trägt der Kanton eine finanzielle Mehrbelastung im Umfang von 3,1 Millionen Franken (65 %) und die Gemeinden 1,66 Millionen Franken (35 %) gemäss anteilmässiger Beteiligung an den Lohnkosten. Der Mehraufwand für den Kanton wird im Sinn der Lastenverschiebung über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden kompensiert. Die Erhöhung der Schulleitungspensen erfolgt somit für den Kanton kostenneutral.

Tabelle 5: Tabellarische Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

	Kanton	Gemeinden
Wegfall des Bruttoaufwands der Gemeinden für Schulpflegen 2017 (vgl. Kapitel 3.1)	0	- 6,5 Mio. Fr.
Erhöhung der Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich ca. 10 % (Bruttolohnsummenerhöhung Schulleitungen um 4,76 Mio. Fr.) gemäss Anteil an Lohnkosten (Kanton 65 %, Gemeinde 35 %)	3,1 Mio. Fr.	1,66 Mio. Fr.
Kompensation über finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden	- 3,1 Mio. Fr.	3,1 Mio. Fr.
Total	0	- 1,74 Mio. Fr.

² Mit Erhöhung um 4,76 Millionen Franken auf 47,66 Millionen Franken

Die Gemeinden werden in einer Gesamtsicht auf das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" um rund 1,7 Millionen Franken entlastet. Diese freiwerdenden Mittel können die Gemeinden für gemeinderätliche Mehraufgaben, für die Führung einer gemeinderätlichen Schulkommission oder zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate einsetzen.

3.3.6 Alternative Umsetzungs- und Finanzierungsvarianten

Grundsätzlich lassen sich verschiedene alternative Umsetzungs- und Finanzierungsvarianten diskutieren, die in den verschiedenen Komponenten "Wahl des Berechnungsmodells", "Ausmass der Pensenerhöhung" oder "Umgang mit den Mehrkosten Kanton" variieren:

- *Wahl des Berechnungsmodells:* Die Anpassung der kommunalen Führungsstruktur durch den Verzicht auf die Schulpflegen bedingt keine zeitgleiche Anpassung des Berechnungsmodells für Schulleitungspensen. Bleibt das aktuelle Berechnungsmodell bestehen, stellt sich dennoch die Frage nach der Erhöhung der Pensenen. Eine Pensenerhöhung im Rahmen des bestehenden Modells hat den Nachteil, dass die zusätzlich eingesetzten Mittel nicht bedarfsgerecht verteilt werden. Das zukünftige Berechnungsmodell bildet die effektiven Arbeitsaufwände der Schulleitungen adäquater ab.
- *Ausmass der Pensenerhöhung:* Werden weniger als 4,76 Millionen Franken zur Erhöhung der Pensenen eingesetzt, entstehen im zukünftigen Modell "Verlierer", also Schulen mit tieferem Schulleitungspensum im Vergleich zur Berechnung mit dem derzeitigen Modell.
- *Finanzielle Umsetzung:* Alternativ zu der oben aufgezeigten kostenneutralen Umsetzung über den Feinausgleich der Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden könnten Mehrkosten für den Kanton in Betracht gezogen werden. Diese müssten vollständig, also über die gesamte Summe von 3,1 Millionen Franken, oder auch teilweise über eine finanzielle Kompensation im Aufgabenbereich der Volksschule (Leistungsabbau) abgegolten werden.

3.3.7 Umsetzungszeitpunkt der Pensenerhöhung für Schulleitungen

Die Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur ist im Hinblick auf das Ende der laufenden Amtsperiode der Schulpflegen auf den 1. Januar 2022 geplant. Eine Erhöhung der Schulleitungspensen unter Anwendung des neuen Berechnungsmodells erfolgt gemäss aktuellem Planungsstand ebenfalls auf den 1. Januar 2022 und wird eine Anpassung der Pensenhöhen während des Schuljahrs bedingen.

4. Rechtsgrundlagen

4.1 Umsetzung des Projekts Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule

Für die Umsetzung des Projekts "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" sind Änderungen von Rechtserlassen notwendig. Diese betreffen die Kantonsverfassung sowie in erster Linie das Schulgesetz.

Die Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) nennt die spezifisch für schulische Belange geschaffenen Schulbehörden, namentlich den Erziehungsrat, die Schulräte der Bezirke und die Schulpflegen (§ 31 KV), übergibt aber im Wesentlichen dem Gesetzgeber die Kompetenz, die Zuständigkeiten und damit auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der genannten Schulbehörden zu regeln. Mit Abschaffung der Schulpflegen muss die Schulpflege aus der Kantonsverfassung gestrichen und gegebenenfalls durch die Gemeinderäte ersetzt werden (vgl. dazu Kommentierung, Beilage 1).

Die Aufgaben der Schulpflege sind im Schulgesetz (SchulG) vom 17. März 1981 (SAR 401.100) geregelt. Ebenfalls im Schulgesetz festgehalten sind die rechtlichen Grundlagen für die wirkungsori-

enterte Verwaltungsführung sowie für das Kompetenzgeld der Schulpflege. Die Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen sind der Synopse zum Schulgesetz zu entnehmen (vgl. Beilage 2).

Neben der Kantonsverfassung und dem Schulgesetz betrifft das Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" zudem Änderungen in den folgenden Gesetzen:

- Gesetz über die politischen Rechte (GRP) vom 10. März 1992 (SAR 131.100)
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100)
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) vom 27. Juni 2017 (SAR 210.300)
- Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 (SAR 411.200)
- Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz) vom 2. Mai 2006 (SAR 428.500)

Weiter sind die mit dem Vorhaben tangierten Dekrete und Verordnungen anzupassen.

Der Erlassentwurf ist in Form der Synopse gestaltet, die eine neue Form der Darstellung aufnimmt. So wird eine zusätzliche Spalte in der Synopse geführt, die die Rechtsänderungen kommentiert. Auf eine zusätzliche Kommentierung im Bericht wird im Rahmen der Anhörungsvorlage verzichtet.

4.2 Schulgesetzliche Anpassungen aus dem Projekt "Aargauer Lehrplan Volksschule"

Gemäss § 13 Abs. 2 des Schulgesetzes erlässt der Regierungsrat für die Volksschule des Kantons Aargau die Lehrpläne und die Stundentafeln. Der Lehrplan der Volksschule und die Stundentafeln sind als Anhang Bestandteile der Verordnung über die Volksschule vom 27. Juni 2012 (SAR 421.313). Die Einführung und Umsetzung des "Aargauer Lehrplans Volksschule" auf Schuljahresbeginn 2020/21 bedingt eine schulgesetzliche Anpassung der Begriffe "Sozial – und Selbstkompetenzen" in "überfachliche Kompetenzen", die im Rahmen der Gesetzesänderung im Projekt "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" vorgenommen wird.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

5.1.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton

Die Schulleitungen werden bei der Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstrukturen in ihrer Funktion gestärkt. Das Vorhaben stellt aber auch erhöhte Anforderungen an deren Professionalität durch eine Erhöhung des Gestaltungsraums vor Ort und eine allfällige Erweiterung der Kompetenzen und Aufgabengebiete. Bei Umsetzung der neuen Führungsstrukturen sind der Berufsauftrag, das Pflichtenheft und das Funktionendiagramm der Schulleitung anzupassen.

Die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter absolvieren zur Qualifizierung für die Schulführung einen Zertifikatslehrgang an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW). Integraler Bestandteil dieses Lehrgangs ist ein Entwicklungsassessment. Angesichts der hohen Anforderungen an den Beruf sowie der Übernahme von zusätzlichen Kompetenzen und Verantwortungen ist zu prüfen, inwieweit die Aus- und Weiterbildung der Schulleitungen angepasst und/oder erweitert werden muss.

Zudem werden im vierkantonalen Bildungsraum Nordwestschweiz ausgewählte Themen kooperativ bearbeitet. In der nächsten Periode 2018–2022 wird ein neuer Schwerpunkt auf die Professionsentwicklung der Lehrpersonen und Schulleitenden gelegt. So erstellt die PH FHNW derzeit im Auftrag der Leitungskonferenz Volksschulen auch ein Konzept für ein spezifisches Schulleitungs-

Assessment vor Anstellungsbeginn. Dieses Angebot soll bei Bedarf von Anstellungsbehörden in Anspruch genommen werden können. Weitere Projekte im Bereich der Professionalisierung von Schulleitungen sind in Diskussion.

5.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Durch eine Erhöhung der Bruttolohnsumme für Schulleitungen um jährlich wiederkehrende 4,76 Millionen Franken, die in Verbindung zu dem vorgeschlagenen neuen Berechnungsmodell eingesetzt wird, wird die effektiv aufgewendete Arbeitszeit adäquat abgegolten und die seit Jahren bestehende Forderung einer Pensenerhöhung für Schulleitungen infolge Aufgabenerweiterung korrigiert. Der kantonale Anteil im Umfang von jährlich wiederkehrenden 3,1 Millionen Franken wird über den Fein- ausgleich der Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden kostenneutral kompensiert.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Klare und effiziente Führungsstrukturen an der Volksschule sowie gute Anstellungsbedingungen für die Schulleitungen tragen zur Qualität der Volksschule bei. Von einer guten Qualität der Schule profitiert schliesslich die Wirtschaft.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Klare und effiziente Führungsstrukturen, welche zur Qualität der Schule beitragen, sind im Interesse der Gesellschaft, insbesondere demjenigen von Schülerinnen, Schülern und Eltern.

Durch die neuen kommunalen Führungsstrukturen wird die Wahrnehmung der Schule als Aufgabe der Gemeinde – und damit der Öffentlichkeit – gestärkt. Dadurch liegt die Verantwortung der Schulführung bei der kommunalen Exekutive, was die Wahl der Gemeinderäte beeinflussen kann.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

5.5.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemeinderat

Durch die Zusammenführung der strategischen und finanziellen Führung der Schule vor Ort beim Gemeinderat werden die Gemeinden in ihrer Verantwortung für die eigene Schule gestärkt. Der Gemeinderat als oberstes, politisches Führungsgremium der Schule vor Ort erfährt eine Erweiterung seiner Aufgaben- und Verantwortungsgebiete. Sowohl Strategieverantwortung als auch Finanzkompetenz liegen beim Gemeinderat, was die Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen gewährleistet. Der Gemeinderat wird neu auch für die Personalführung der Schulleitung verantwortlich sein. Weiter hat er zu entscheiden, ob er eine gemeinderätliche Schulkommission einsetzen möchte. Zudem hat er die Delegation von Entscheiden im Bereich Personalrecht und beschwerdefähige schulische Entscheide an eines seiner Mitglieder, an eine gemeinderätliche, auf Amtsdauer gewählte Schulkommission oder an die Schulleitung zu regeln. Somit sind in der Zusammenarbeit mit der Schulleitung Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Formen der Zusammenarbeit neu zu definieren. Empfehlungen und Handreichungen seitens des Kantons zur Reglementierung der Delegation, zur allfälligen Bildung einer gemeinderätlichen Schulkommission sowie zur alltagspraktischen Umsetzung der neuen Führungsstruktur folgen im Laufe der Umsetzungsphase des Projekts.

Schulleitung

Mit dem neuen Führungsmodell übernimmt die Schulleitung je nach Delegationsregelung des Gemeinderats zusätzliche Entscheidungsbefugnisse und dadurch auch zusätzliche Aufgaben und Ver-

antwortungen im Bereich Personalrecht und beschwerdefähige schulische Entscheide. Durch diese Delegationsoption steigt die Anforderung an die Professionalität der Schulleitungen gegenüber heute. Verantwortliche Anstellungsbehörde ist die Gemeinde vor Ort. Die Gemeinden werden noch mehr gefordert sein, die Führungsstellen mit gut qualifizierten Schulleitungspersonen zu besetzen.

Die Stellenbeschreibung wie auch das Funktionendiagramm müssen der neuen Führungsstruktur entsprechend angepasst und je nach Delegationsregelung erweitert werden. Zusätzlich erfahren die Schulleitungen eine individuelle Anpassung ihres Pensums aufgrund der Einführung des angepassten Berechnungsmodells für Schulleitungspensen und der Erhöhung der kantonalen Schulleitungspensen um kantonal durchschnittlich 10 %.

Schulsekretariat

Ein Teil der freiwerdenden kommunalen Gelder aufgrund der Aufhebung der Schulpflegen können auch zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate eingesetzt werden. Dadurch kann das in der Arbeitsplatzanalyse 2016 aufgezeigte Delegationspotenzial der Schulleitungen an die Schulsekretariate besser ausgeschöpft werden. Die Schulleitungen würden eine zusätzliche Aufwandsentlastung im administrativen Bereich erfahren. Die Stellenbeschreibung wie auch das Funktionendiagramm müssen der neuen Führungsstruktur entsprechend angepasst und allenfalls erweitert werden.

5.5.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Bei Umsetzung der neuen kommunalen Führungsstruktur werden die Gemeinden gemäss kantonalen Schätzungen durch die Aufhebung der Schulpflegen insgesamt um ca. 6,5 Millionen Franken entlastet. Durch die Erhöhung der durchschnittlichen kantonalen Pensenhöhen um 10 % steigen die Bruttolohnkosten der Schulleitungen. Die Gemeinden erfahren dadurch gemäss anteilmässigem Gemeindeaufwand an den Lohnkosten von 35 % einen finanziellen Mehraufwand von 1,66 Millionen Franken.

Die Erhöhung der Bruttolohnsumme der Schulleitungen hat für den Kanton Mehrkosten im Umfang von 3,1 Millionen Franken zur Folge, die im Sinn der in den letzten Jahren erfolgten kommunalen Aufgabenverschiebungen über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kompensiert werden.

Die in Tabelle 5 aufgeführten rund 1,7 Millionen Franken aus den freiwerdenden kommunalen Geldern können die Gemeinden für gemeinderätliche Mehraufgaben, für die Führung einer gemeinderätlichen Schulkommission oder zur Pensenerhöhung der Schulsekretariate einsetzen.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Gemäss aktuellem Kenntnisstand keine.

6. Weiteres Vorgehen

Obligatorische Anhörung	31. August bis 1. Dezember 2018
Verabschiedung Botschaft für 1. Beratung durch Regierungsrat	2. Quartal 2019
1. Beratung Grosser Rat	2. Quartal 2019
Verabschiedung Botschaft für 2. Beratung durch Regierungsrat	3. Quartal 2019
2. Beratung Grosser Rat	4. Quartal 2019
Volksabstimmung	17. Mai 2020
Inkraftsetzung und flächendeckende Umsetzung	1. Januar 2022

Der Regierungsrat behält sich vor, die Themenbereiche "kommunale Führungsstruktur", "kantonale Führungsstruktur" und " Erhöhung der Schulleitungspensen und neues Berechnungsmodell" nach der Anhörung in separaten Botschaften dem Parlament zu unterbreiten.

Beilagen

- Beilage 1: Synopse Kantonsverfassung
- Beilage 2: Synopse Schulgesetz (inkl. Fremdänderungen)
- Beilage 3: Modellberechnung der Schulleitungspensen
- Beilage 4: Fragebogen Anhörung "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule"
- Beilage 5: Adressatenverzeichnis Anhörung "Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule"

Anhang I

Tabelle 6: Übersicht zu den Befugnissen der Schulpflege betreffend beschwerdefähige schulische Entscheide und Entscheide im Bereich Personalrecht

Schulische Entscheide	Personalentscheide (SL und LP)
<p>Rechtsweg: Schulpflege → Schulrat des Bezirks³ → Regierungsrat (RD BKS)⁴ → Verwaltungsgericht⁵</p>	<p>Rechtsweg: Schulpflege → Schlichtungskommission für Personalfragen⁶ → Schulpflege⁷ → Verwaltungsgericht⁸</p>
<p>Laufbahnentscheide⁹</p> <p>Einschulungen, Promotion/Remotion, freiwillige Repetition, Übertritt Primar/Einführungsklasse bzw. Oberstufe, Zuteilung Kleinklasse bzw. Sonderschule¹⁰ resp. zurück an Regelschule</p> <p><i>Grundlage:</i> § 73 SchulG und Promotionsverordnung</p>	<p>Anstellung</p> <p>Anstellungsverträge sind formell durch die Schulpflege zu unterzeichnen. Das ganze Einstellungsprozedere betreffend Lehrpersonen darf aber bereits heute die Schulleitung übernehmen.</p> <p><i>Grundlage:</i> § 4 Abs. 1 lit. a und § 8 Abs. 1 VALL</p>
<p>Organisatorische Zuteilungen¹¹</p> <p>Schulhaus, Abteilung/Lehrperson</p> <p><i>Grundlage:</i> Art. 29a Bundesverfassung (BV; Rechtsweggarantie) und § 71 Abs. 1 Satz 2 SchulG</p>	<p>Lohnverfügung</p> <p>Grundsätzlich sind die Löhne relativ schematisch durch den Kanton vorgegeben. Formell sind Lohnverfügungen trotzdem von der Schulpflege zu unterzeichnen¹².</p> <p><i>Grundlage:</i> § 8 Lohndekret Lehrpersonen (LDLP), § 4 Abs. 1 lit. b und § 9 Abs. 4 VALL</p>
<p>Besondere schulische Bedürfnisse</p> <p>Begabungsförderung, Deutsch als Zweitsprache, Logopädie/Legasthenie, Assistenz u.a.</p> <p><i>Grundlage:</i> Verordnung über die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen schulischen Bedürfnissen</p>	<p>Formelle Abmahnung/Ansetzen einer Bewährungszeit</p> <p>Nach einer Praxisänderung des Verwaltungsgerichts kann eine formelle Abmahnung allein für sich betrachtet nicht mehr angefochten werden.</p> <p><i>Grundlage:</i> § 4 Abs. 1 lit. c Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen (VALL)</p>
<p>Disziplinaentscheide</p> <p>Gemäss gesetzlichem Disziplinarkatalog, beginnend vom schriftlichen Verweis bis zur Wegweisung von der Schule nach Vollendung der Schulpflicht</p> <p><i>Grundlage:</i> § 38c SchulG</p>	<p>Freistellung und Trennung</p> <p>Ordentliche Kündigung, fristlose Aufhebung des Anstellungsvertrags, Aufhebung des Anstellungsvertrags im gegenseitigen Einvernehmen</p> <p><i>Grundlage:</i> §§ 4 Abs. 1 lit. a und 15 Abs. 2 VALL</p>

³ § 75 SchulG

⁴ § 78 SchulG

⁵ § 54 VRPG

⁶ § 35 Abs. 1 GAL

⁷ § 35 Abs. 2 GAL

⁸ §§ 36 und 37 GAL

⁹ Grundsätzlich nur bei Uneinigkeit

¹⁰ Je nach den Umständen primär KESB oder BKS (stationär bzw. ausserkantonal)

¹¹ Soweit der Erlass eines anfechtbaren Entscheids verlangt wird

¹² Bei befristeten Anstellung auch durch die Schulleitung möglich. Die Kompetenzordnung ist bezüglich Lohnfestlegung allerdings nicht ganz konsistent.

<p>Schulische Entscheide</p> <p>Rechtsweg: Schulpflege → Schulrat des Bezirks³ → Regierungsrat (RD BKS)⁴ → Verwaltungsgericht⁵</p>	<p>Personalentscheide (SL und LP)</p> <p>Rechtsweg: Schulpflege → Schlichtungskommission für Personalfragen⁶ → Schulpflege⁷ → Verwaltungsgericht⁸</p>
<p>Strafentscheide</p> <p>Schulversäumnisse, Mitwirkungspflichten der Eltern</p> <p><i>Grundlage:</i> §§ 36a und 37 SchulG</p>	<p>Nebenbeschäftigung/öffentliches Amt (Verfügung)</p> <p><i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. c VALL</p>
<p>Urlaubsentscheide¹³</p> <p><i>Grundlage:</i> § 38 Abs. 2 lit. b SchulG und § 13 VO Volksschule</p>	<p>Beurlaubung</p> <p>Kurzurlaub, Weiterbildungsurlaub, unbezahlter Urlaub</p> <p><i>Grundlage:</i> §§ 41 und 42 VALL</p>
<p>Dispensationsentscheide</p> <p><i>Grundlage:</i> § 38 Abs. 2 lit. a SchulG und § 14 Verordnung über die Volksschule</p>	<p>Ablehnung Dienstatlersgeschenk (Verfügung)</p> <p>wegen mangelnder Leistung</p> <p><i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. d VALL</p>
<p>Organisation freier Schulhalbttag</p> <p><i>Grundlage:</i> § 31 Abs. 1 SchulG und § 16 Abs. 1 Verordnung über die Volksschule</p>	<p>Übernahme Gerichts- und Anwaltskosten (Verfügung)</p> <p><i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. e VALL</p>
<p>Schulgeld</p> <p><i>Grundlage:</i> § 6 Abs. 2 SchulG und § 6 Abs. 2 Verordnung über das Schulgeld</p>	<p>Anordnung einer vertrauensärztlichen Untersuchung (Verfügung)</p> <p><i>Grundlage:</i> § 3 Abs. 1 lit. f VALL</p>
<p>Übrige Entscheide¹⁴</p> <p>Wann immer ausdrücklich ein anfechtbarer Entscheid verlangt wird (inkl. Realakte)</p> <p><i>Grundlage:</i> Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) und § 71 Abs. 1 Satz 2 SchulG</p>	

¹³ An die Schulleitung delegierbar. Bei Uneinigkeit entscheidet die Schulpflege.

¹⁴ Vgl. organisatorische Belange oben (Zuteilungen)

Anhang II

Tabelle 7: Behandelte Beschwerdefälle der Bezirksschulräte 2013 bis 2017

Bezirk	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Weitergezogen	% Fälle
Aarau	12	1	4	11	9	37	4	11%
Baden	34	19	20	24	25	122	9	7%
Bremgarten	17	13	13	9	6	58	6	10%
Brugg	8	7	10	6	2	33	3	9%
Kulm	5	2	0	8	6	21	3	14%
Laufenburg	8	15	4	6	5	38	3	8%
Lenzburg	14	6	8	2	8	38	0	0%
Muri	3	3	3	7	2	18	2	11%
Rheinfelden	7	4	11	3	8	33	0	0%
Zofingen	9	5	7	12	9	42	4	10%
Zurzach	5	4	3	5	4	21	1	5%
Total	122	79	83	93	84	461	35	8%