

REGIERUNGSRAT

6. Dezember 2023

23.263

Postulat der FDP-Fraktion (Sprecher Silvan Hilfiker, Jonen) vom 29. August 2023 betreffend Überprüfung der integrativen Heilpädagogik; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung

I.

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

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

Vorbemerkung

Der Regierungsrat legt mit der Beantwortung den verlangten Bericht vor und beantragt, das Postulat entgegenzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben. Zur Thematik der integrativen Heilpädagogik bestehen Ergebnisse aus umfangreichen Vorarbeiten und zugleich laufen bereits namhafte Aktivitäten zur weiteren Entwicklung.

Der Begriff "integrative Heilpädagogik" wird vor dem Hintergrund der drei im Postulat gestellten Fragen verstanden als eine Unterrichtsform für Kinder mit Auffälligkeiten und Beeinträchtigungen auf der Volksschulstufe vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I. Damit betrifft die Fragestellung den ganzen Bereich der Regel- und Sonderschulen sowie ihres Zusammenwirkens.

Der Regierungsrat hat im Januar 2016 in der im Postulat zitierten Berichterstattung zur (16.13) Botschaft "(14.7) Postulat der FDP-Fraktion vom 7. Januar 2014 betreffend Optimierung des Ressourcen-Einsatzes an den Aargauer Volksschulen; Abschreibung" aufgrund der damaligen Situation festgestellt: *"Das Aargauer Modell mit heilpädagogischer Unterstützung wahlweise in Regelklassen oder Kleinklassen funktioniert und kann mit einem im interkantonalen Vergleich vertretbaren Aufwand resourciert werden. Für die Schulträger besteht angemessener Handlungsspielraum, da in den relevanten Rechtsgrundlagen eine liberale Grundhaltung leitend ist. Es besteht kein Handlungsbedarf."* Mittlerweile hat sich die Volksschule weiterentwickelt und eine erneute Einschätzung aufgrund der aktuellen Situation ist angebracht.

1. Ausgangslage

1.1 Nationale und internationale Rahmenbedingungen

Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen und Art. 20 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) verlangt, dass die Kantone, soweit dies möglich und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule fördern. Behinderte Kinder haben zudem Anrecht auf eine angemessene Sonderschulung (Art. 62 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Im Übrigen ist das Schulwesen Sache der Kantone (Art. 62 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft).

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; SR 0.109) (Art. 24), dem die Schweiz 2014 beigetreten ist, enthält das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit. Vertragsstaaten gewährleisten dieses Recht mit einem integrativen Bildungssystem auf allen Ebenen. Anlässlich einer Begutachtung stellte der zuständige Ausschuss der United Nations Organization (UNO) 2022 fest, dass in der Schweiz eine grosse Zahl von Kindern in separierenden Bildungseinrichtungen beschult wird. Er empfiehlt die Einführung eines verfassungsmässigen Rechts auf inklusive Bildung.

1.2 Kantonale Rahmenbedingungen

Die kantonalen Grundlagen für die Volksschule sind insbesondere im Schulgesetz (SAR 401.100) geregelt. Ergänzend regelt das Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BeG; SAR 428.500) die Finanzierung von Sonderschulangeboten. Die rechtliche Grundlage lässt den Gemeinden einen grossen Gestaltungsraum in Hinblick auf die Führung von separativen und teilseparativen Angeboten (vgl. Kapitel 1.5 'Unterrichtsfornen'), da die Steuerung im Wesentlichen über die Ressourcierung (vgl. Kapitel 1.4 'Ressourcierung') erfolgt.

Den internationalen und nationalen Rahmenbedingungen folgend ist in § 3 der Verordnung über die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie die besonderen Förder- und Stützmassnahmen (VSBF; SAR 428.513) festgehalten, dass die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung grundsätzlich in der Regel-, Einschulungs- oder Kleinklasse erfolgt. Entsprechend sind mit § 15 VSBF auch die Voraussetzungen für eine Zuweisung in eine Sonderschule definiert.

1.3 Sicht der Wissenschaft

Der Forschungsstand kann kurz wie folgt zusammengefasst werden: Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Auffälligkeiten in der Regelschule ist für diese ein Vorteil und für die anderen Kinder und Jugendlichen, insbesondere auch die begabten Schülerinnen und Schüler, kein Nachteil. Dies gilt, solange der Anteil Kinder mit Beeinträchtigungen eine kritische Schwelle nicht übersteigt. Eine Längsschnittstudie von Haeberlin, Eckart, Sahli Lozano und Blanc (2011) zeigte, dass als lernschwach geltende Kinder, die integrativ geschult wurden, im Alter von 20 Jahren anspruchsvollere Berufe ausübten als vergleichbare Kinder, die eine Sonderschule für Lernbehinderte besucht hatten. Lernende ohne Schwierigkeiten in integrativen Klassen zeigen mindestens so gute Leistungen wie Lernende in nicht integrativen Klassen (vgl. Moser Opitz, 2011). Gemäss der Studie von Balestra, Eugster & Lieber (2020) wird weder der Schulerfolg der Begabten noch der lernschwachen Kinder durch Kinder mit Sonderschulungsbedarf geschmälert.

Aktuelle Befunde deuten darauf hin, dass für Schülerinnen und Schüler mit auffälligem Verhalten ein Ausschluss aus der Regelklasse keinen pädagogischen Vorteil bringt und sich mit dem Argument einer besseren Förderung eine Separation pädagogisch nicht begründen lässt. Auch eine Studie von

Wettstein (2011) zeigt, dass eine integrative Förderung für die Beteiligten vorteilhaft ist. Soziales Verhalten wird zu wesentlichen Teilen erlernt und ist daher auf entsprechende Rollenvorbilder angewiesen, die in einer Gruppe von Kindern mit Verhaltensauffälligen nicht verfügbar sind. Ansätze zur Prävention und Intervention bei Verhaltensauffälligkeiten, die sich empirisch als wirksam erwiesen haben und in der Regelschule eingesetzt werden können, sind verfügbar. Eine gute Klassenführung beispielsweise ist ein wirksames schulisches Mittel, um einen konstruktiven Umgang mit herausforderndem Verhalten zu ermöglichen (unter anderem Wilson & Lipsey, 2007).

Die schulische Bildung von Kindern und Jugendlichen ist eine sehr langfristige Aufgabe. Ein Durchlauf durch die obligatorische Schule dauert elf Jahre, wird die Sekundarstufe II hinzugerechnet gar 14–15 Jahre. Veränderungen wirken sich also erst nach langer Zeit aus. Betrachtet man den Anteil junger Erwachsener, die eine Ausbildung auf Sekundarstufe II erreichen, so liegt der Kanton Aargau mit 92,9 % deutlich über dem schweizerischen Mittel von 90,7 % (Bundesamt für Statistik [BfS], Daten für 2021). Angesichts der einschneidenden Auswirkungen einer beruflichen Ausbildung auf die gesamte Lebensdauer hat dieser Indikator eine grosse Bedeutung (SKBF, 2023, S. 364 ff). Insgesamt hat der Bildungsstand der Bevölkerung in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen (BfS, Daten für 1996–2022). Es ist aufgrund der oben beschriebenen Forschungsergebnisse naheliegend, dass auch die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Beeinträchtigungen zu dieser positiven Entwicklung beigetragen hat.

Die Schätzung der Anzahl Kinder mit Auffälligkeiten respektive mit einem besonderen Bildungsbedarf ist sehr anspruchsvoll. Vergleichende Zahlen aus den Kantonen zeigen dies deutlich auf (etwa die Daten zu verstärkten Massnahmen in BfS, 2020, S. 10). Es kann jedoch grob davon ausgegangen werden, dass rund ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen im Volksschulalter ein auffälliges Verhalten zeigen (zum Beispiel Klipker et al., 2018).

Lanners (2022) weist darauf hin, dass durch eine Verringerung der Zuweisungen in separate Unterrichtsformen Ressourcen besser genutzt werden können. Sind auch die erforderlichen Kompetenzen in der Regelschule verfügbar, können mit den verfügbaren Ressourcen nicht nur einzelne Schülerinnen und Schüler unterstützt werden, sondern das ganze Schulsystem wird gestärkt. Lanners weist auch drauf hin, dass dies eine gute Zusammenarbeit mit den Klassenlehrpersonen und Schulleitungen (Beratung, Unterstützung, Coaching) sowie eine gute Kommunikation mit den Eltern erfordert.

Eine Studie aus dem Jahre 2005 (Häfeli & Walther-Müller, 2005), an der sich auch der Kanton Aargau beteiligt hatte, beschäftigt sich mit der Frage, wie sich das sonderpädagogische Angebot steuern lässt. Sie zeigt insbesondere die Wichtigkeit von Anreizstrukturen auf (vgl. Kapitel 3 'Laufende Aktivitäten'), kann aber nicht direkt auf die aktuelle Situation übertragen werden.

1.4 Ressourcierung

Die Pauschalressourcierung wurde per Schuljahr 2020/21 eingeführt. Damit erhält jede Gemeinde anstelle einer Vielzahl von je separat ressourcierten Angeboten (Regelschulung, integrative Heilpädagogik, Deutsch als Zweitsprache, Logopädie, verstärkte Massnahmen etc.) ein einziges Kontingent Personalressourcen (also einzusetzende Lektionen von Lehrpersonen). Damit entscheidet neu die Gemeinde respektive die Schulleitung über den Einsatz dieser Ressourcen.

Das Ressourcenkontingent besteht aus einer Standardkomponente und bis zu zwei Zusatzkomponenten. Die Standardkomponente ist kantonsweit pro Schulstufe gleich hoch. Die beiden Zusatzkomponenten 1 und 2 sind variabel und richten sich nach örtlichen Gegebenheiten. Zusatzkomponente 1 (sprachliche und soziale Faktoren) ist abhängig von der Ausländerquote, der Sozialhilfequote und der Quote Einkommensschwacher. Die Zusatzkomponente 2 (Strukturelle Faktoren, Schulgrösse) ist abhängig von statistischen Daten, die von der Schule nicht beeinflussbar sind, wie dies insbesondere bei den verstärkten Massnahmen vor der Einführung der Pauschalressourcierung erfolgte. Es gibt damit keine Ressourcen mehr, die aus der Indikation einzelner Kinder oder Jugendlicher abgeleitet werden. Damit entfällt auch die Etikettierung, die mit der Auslösung von Ressourcen aufgrund von

Abklärungsergebnissen verbunden war ("VM-Kinder", also Kinder, die verstärkte Massnahmen erhalten). Für Schulen, die ihr Ressourcenkontingent bereits ausgeschöpft haben, besteht jedoch die Möglichkeit, Härtefallressourcen anzufordern. Härtefälle sind von aussen oder durch besondere interne Konstellationen verursacht. Sie können kurzfristig und unerwartet eintreten oder sich für eine bestimmte Zeitdauer bereits im Voraus abzeichnen.

Bei der Überführung in die neue Ressourcierung wurden sämtliche bisher verfügbaren Ressourcen in die neue Form überführt, insbesondere auch integrative Heilpädagogik und verstärkte Massnahmen. Neu ist jedoch, dass die Schulen zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, wie die verfügbaren Ressourcen eingesetzt werden können. Damit können sie sowohl auf die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten ausgerichtete Formen realisieren als auch attraktivere Arbeitsbedingungen für die Lehrpersonen schaffen. Die Qualität von Schulen entsteht vor Ort. Mit der Pauschalressourcierung erhalten Schulen Mittel zu deren Realisierung. So können beispielsweise Ressourcen für die besondere Förderung flexibel, situationsbezogen und damit bedarfsgerecht eingesetzt werden und müssen nicht auf einzelne Kinder ausgerichtet werden. Welche strukturellen Möglichkeiten Schulen dafür im Kanton Aargau zur Verfügung stehen, wird im folgenden Kapitel 1.5 ausgeführt.

Die Ressourcierung von Angeboten nach Betreuungsgesetz, und damit insbesondere der Sonderschulen, erfolgt über Pauschalen, die in Leistungsverträgen mit den Trägerschaften (Gemeinden und privat-rechtliche Trägerschaften) abgeschlossen werden. Damit vereinbart der Kanton mit den Trägerschaften eine definierte Anzahl Leistungseinheiten (Sonderschulplätze) zu einem bestimmten Preis.

Die Gesamtkosten einer Regelschülerin oder eines Regelschülers betragen durchschnittlich etwa Fr. 15'000.– pro Jahr (Lohnkosten von Fr. 11'400.– pro Jahr sowie weitere Kosten im Umfang von geschätzten Fr. 3'600.– pro Jahr für Infrastruktur, Administration, Schulmaterial etc.), wovon die Gemeinde rund die Hälfte trägt (35 % der Lehrpersonalkosten sowie restliche Kosten). Dieser Betrag ist unabhängig davon, ob ein Kind besondere Massnahmen benötigt oder nicht, da dies in der Pauschalressourcierung zu keinen Unterschieden führt. Würde die Beanspruchung von besonderen Massnahmen – etwa im Sinn der früheren verstärkten Massnahmen – mitberücksichtigt, können die Kosten eines Kindes mit einem hohen individuellen Förderbedarf in der Regelschule auch bis zu über Fr. 30'000.– pro Jahr betragen. Finanziell wirkt sich dies für die Gemeinde jedoch nicht aus, da bei der Berechnung für alle Kinder aufgrund der Pauschalressourcierung dieselbe Anzahl Vollzeiteinheiten finanziert werden muss (jeweils 35 % der daraus entstehenden Personalkosten).

Ein Sonderschulplatz kostet im Schnitt Fr. 65'000.– pro Jahr, wobei noch durchschnittlich Fr. 4'000.– für Transportkosten hinzukommen. Davon trägt die Gemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes eines Kindes in der Sonderschule Fr. 7'440.– pro Jahr direkt. Die restlichen Kosten werden zu 60 % vom Kanton und zu 40 % von den Gemeinden nach Massgabe der Bevölkerungszahl getragen.

Die Schulen sammeln seit dem Schuljahr 2020/21 Erfahrungen mit der Pauschalressourcierung, die mit einem begleitenden Monitoring erfasst werden. Ein Bericht dazu ist für 2025 geplant. Dieser soll Stärken und Schwächen aufzeigen und gegebenenfalls weitere Verbesserungsmöglichkeiten vorschlagen. Der Regierungsrat hat festgestellt, dass die Kompetenzen für die Nutzung des neuen Handlungsspielraum noch nicht überall ausreichend vorhanden sind. Massnahmen zur Behebung dieses Defizits sind bereits in Bearbeitung (vgl. Kapitel 3). Zudem ist die Verfügbarkeit von heilpädagogischen Kompetenzen ein kritischer Punkt für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Auffälligkeiten und Beeinträchtigungen. Bereits laufen mehrere Aktivitäten (vgl. Kapitel 3), um die Situation zu verbessern.

1.5 Unterrichtsformen

Zur Regelschule gehören Regelklassen sowie verschiedene Formen von besonderen Klassen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die möglichen Unterstützungsangebote im Rahmen der Regelschule.

Tabelle 1: Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen der Regelschule

Fördersettings für besondere Förderung	Finanzierung durch	Entscheid über Angebot
Teamteaching	Pauschalressourcen	Gemeinde
Halbklassenunterricht	Pauschalressourcen	Gemeinde
Einzel-/Gruppenunterstützung durch Schulische Heilpädagogik (SHP)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Einzel- Gruppentherapie Logopädie	Pauschalressourcen	Gemeinde
Psychomotoriktherapie (in der Regel in Gruppen)	Finanzierung nach BeG	Kanton
Einzel-/Gruppenunterricht Deutsch als Zweitsprache	Pauschalressourcen	Gemeinde
Alternativer Lernort / Schulinsel oder Lernatelier	Pauschalressourcen	Gemeinde
Kleinklassen (KK)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Einschulungsklassen (EK)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Werkjahr (praxisorientiertes 11. Schuljahr)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Berufswahljahr (auf Berufswahl fokussiertes 11. Schuljahr)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Integrations- und Berufsfindungsklasse (IBK)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Kommunale Integrationskurse (KIK)	Pauschalressourcen	Gemeinde
Einzel-/Gruppenangebote Begabtenförderung von Schulen	Pauschalressourcen	Gemeinde
Regionale Integrationskurse (RIK)	Kanton	Kanton
Kantonale Gruppenangebote Begabtenförderung	Kanton	Kanton
Regionale Spezialklasse (RSK)	Kanton	Kanton
Unterstützungsangebote	Finanzierung durch	
Schulsozialarbeit (SSA)	Gemeinde	Gemeinde
Behinderungsspezifische Beratung und Begleitung	Finanzierung nach BeG	Kanton
Schulpsychologischer Dienst (SPD)	Kanton	Kanton

Pauschalressourcen werden mehrheitlich zu 65 % durch den Kanton und zu 35 % durch die Gemeinde finanziert; einzelne Elemente werden zu 100 % vom Kanton finanziert.

Finanzierung nach BeG: Ambulante Angebote für Regelschulen, die über das BeG finanziert werden, werden zu 60 % durch den Kanton und zu 40 % durch die Gemeinden nach Massgabe der Bevölkerungszahl finanziert.

Neben in der Tabelle aufgeführten besonderen Klassen als separative Schulformen können von den kommunalen Schulträgern (ohne zusätzliche Bewilligung durch den Kanton) auch alternative Lernorte wie Lerninseln oder Lernateliers als teilseparative Schulformen realisiert werden, in denen Schülerinnen und Schüler zeitweise ausserhalb der Regelklasse unterrichtet werden.

Ebenfalls in der abschliessenden Kompetenz der kommunalen Schulverantwortlichen können weitere Unterstützungsmassnahmen im Klassensetting oder in Einzel- oder Kleingruppen wie integrative Förderung (schulische Heilpädagogik), Logopädie, Deutsch als Zweitsprache und weitere Formen eingerichtet werden.

Sämtliche Angebote, deren Finanzierung über "Pauschalressourcen" erfolgt, können von der kommunalen Schulführung entsprechend eigenen Leitlinien zur besonderen Förderung im Rahmen der verfügbaren Ressourcen organisiert werden und gelten als gleichwertig. Damit verfügen die Gemeinden respektive die Schulleitungen im Kanton Aargau im Vergleich zu anderen Kantonen über einen sehr grossen Handlungsspielraum, den es pädagogisch geschickt und wirksam zu nutzen gilt.

2. Herausforderungen und Handlungsbedarf

Durch den gesellschaftlichen Wandel (zum Beispiel Multikrisen, multioptionale Gesellschaft, VUCA-Welt¹) fehlen in verschiedenen Systemen Orientierungshilfen. Dies kann sich in Unsicherheiten und/oder fehlenden Erziehungsleistungen und Entwicklungsverzögerungen bei Schuleintritt, psychosozialen Auffälligkeiten und zunehmendem Medienkonsum schon bei Vorschulkindern manifestieren. Entsprechende Faktoren wirken sich direkt oder indirekt auf die Volksschule sowie das Unterrichtsgeschehen aus und fordern pädagogische Interventionen. Die diesbezüglichen Erwartungen an die Schulen sind hoch.

Um diesen Erwartungen entsprechen zu können, braucht es neben gut ausgebildeten Lehrpersonen weiteres Fachpersonal, insbesondere aus der Heilpädagogik. Dieses ist jedoch in der aktuellen – in der Heilpädagogik besonders ausgeprägten – Fachpersonenmangelsituation nur begrenzt verfügbar. Damit fehlen die Fachpersonen, auf welchen ein integratives System aufbaut. Das erforderliche heilpädagogische Fachwissen ist nicht in allen Aargauer Schulen ausreichend verfügbar. Eine umfassende Entspannung der Fachpersonalsituation ist trotz Bemühungen, mehr Personen für die Masterausbildung in Schulischer Heilpädagogik zu gewinnen, aufgrund des Bevölkerungswachstums und der bevorstehenden Pensionierungswelle von Lehrpersonen nicht zu erwarten.

Diese Herausforderungen sind unabhängig vom Ausmass der separativen Schulung. Es sind daher Massnahmen auf mehreren Ebenen erforderlich, um ihnen zu begegnen und das Potenzial des mit der Pauschalressourcierung geschaffenen Handlungsspielraums sowie der Digitalisierung zu nutzen. Dies wird im folgenden Kapitel 3 weiter ausgeführt.

3. Laufende Aktivitäten

Mehrere Massnahmen zur Entwicklung der Regelschule und der Sonderschulen sowie zur Steuerung der Volksschule sind bereits in Arbeit oder geplant. Damit reagiert das Departement Bildung, Kultur und Sport auf die vielfältigen Herausforderungen und arbeitet an der Verbesserung der Schulung aller Kinder und Jugendlichen mit besonderem Fokus auf dem Umgang mit Auffälligkeiten. Besonderes Augenmerk hat dabei der Fachkräftemangel für Lehrpersonen wie auch insbesondere für schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Der Bewältigung dieser Herausforderung ist ein eigener Entwicklungsschwerpunkt gewidmet: 310E021 "Sicherstellung des Personalbedarfs für die Aargauer Volksschule (Projekt "MAGIS")".

Entwicklung der Regelschule

- Stärkung der Kompetenz der Schulen für die Schaffung eines Umfelds für Kinder mit Auffälligkeiten und Beeinträchtigungen: Der Kanton unterstützt die Schulen, indem Modelle der Organisation abgestimmt auf Schulgrösse und weitere Merkmale entwickelt und vermittelt werden.
- Anpassung von Funktion und Berufsauftrag der schulischen Heilpädagogik: Die verfügbaren voll ausgebildeten Fachpersonen sollen für diejenigen Aufgaben eingesetzt werden, die eine solide

¹ volatility (Volatilität), uncertainty (Ungewissheit), complexity (Komplexität), ambiguity (Ambiguität)

Fachkenntnis zwingend voraussetzen. Ergänzend sollen Lehrpersonen mit einer heilpädagogischen Teilausbildung dort eingesetzt werden, wo ihre Kenntnisse ausreichend sind. So soll das Fachwissen verstärkt in das System gebracht werden.

- **Stärkung der Schulführung:** Die Aus- und Weiterbildung von Schulleitungen und für die Schule zuständigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten soll ausgerichtet auf das bestehende Potenzial gestärkt werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass Kompetenzen in Sonderpädagogik und im wirkungsvollen Einsatz von Ressourcen verfügbar sind.
- **Schwerpunkt auf den Aufbau grundlegender Kompetenzen im Zyklus I:** Generell soll die Sensibilität für die Bedeutung dieser Stufe erhöht sowie dafür Aus- und Weiterbildungsangebote geschaffen und gefördert werden.
- **Nutzen des Potenzials der Digitalisierung:** Die Entwicklung und der Einsatz von spezifisch auf das Leistungsniveau einzelner Kinder abgestimmter digitaler Lehrmittel soll gefördert werden.
- **Stärkung der regionalen Zusammenarbeit:** Damit sowohl die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten genutzt als auch die Pflege und Entwicklung von Kompetenzen sichergestellt werden können, soll die regionale Zusammenarbeit gestärkt werden. So können auch kleine Gemeinden differenzierte Lernsettings schaffen, Ressourcen austauschen und Wissen bündeln.
- **Auf die Situation im Kanton Aargau zugeschnittene Beratung:** Den Schulen soll ein Beratungsangebot zur Verfügung gestellt werden, das spezifisch auf die Rahmenbedingungen im Kanton Aargau abgestimmt ist.

Entwicklung der Sonderschulen

- **Transfer von Kompetenzen aus Sonderschulen in die Regelschule:** Die Sonderschulen bringen als Kompetenzzentren für je bestimmte Beeinträchtigungsformen ihr Wissen und ihr Know-how in die Regelschulen.
- **Flexibilisierung der Schnittstellen zwischen Regel- und Sonderschule:** Das Angebot der Sonderschulen soll flexibler ausgestaltet werden, um bei einem Übertritt von der Regelschule in die Sonderschule und umgekehrt eine Teilbeschulung in der Sonderschule zu ermöglichen.
- **Anpassung der Profile der Sonderschulen:** Das bestehende Angebot soll dem Bedarf besser angepasst werden, in dem die Anzahl Plätze mit einem Profil psychosozial erhöht und für sprachliche, kognitive, körperliche und Sinnesbehinderung reduziert wird.
- **Nutzen des Potenzials der Digitalisierung:** Der Einsatz digitaler Mittel zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Beeinträchtigungen in der Regelschule soll gefördert werden.

Entwicklung der Steuerung

- **Kantonale Zuweisungskompetenz zu Sonderschulen:** Mit der Totalrevision des Schulgesetzes soll die Zuweisungskompetenz von den Gemeinden zum Kanton wechseln, wie in allen anderen Deutschschweizer Kantonen ausser Zürich.
- **Prüfung der Schaffung finanzieller Anreize:** Es soll geprüft werden, ob ein finanzieller Anreiz für Gemeinden zur Vermeidung von Sonderschulplatzierungen geschaffen werden soll.
- **Beseitigung von unerwünschten Anreizen in der Pauschalressourcierung:** Der bestehende und unerwünschte Ressourcen-Anreiz für Schulen respektive Gemeinden, Kinder und Jugendliche mit zusätzlichem Förderbedarf Sonderschulen zuzuweisen, soll beseitigt werden.

Zudem wird im Rahmen des Entwicklungsschwerpunkts 315E008 " Klären der gesetzlichen Grundlage der Kinder- und Jugendhilfe" eine Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe angestrebt. Dies führt

zu einer Entlastung der Schulen, in dem psychosoziale Probleme auch im ausserschulischen Bereich angegangen werden können. Dabei wird auch ein besonderes Augenmerk auf die Phase der frühen Kindheit vor dem Eintritt in den Kindergarten gelegt.

4. Zukünftige Ausrichtung der integrativen Schulung

Zu den Fragen des Postulats nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

4.1 Abschaffung

"Wie würde die Volksschule aussehen, wenn der heilpädagogische Unterricht nicht mehr in der Regelklasse stattfinden würde (z. B. Kosten pro Lernende und Anzahl Lehrpersonen pro Lernende im Vergleich zur integrativen Schulung; allfällige Mehrkosten für die Beschulung ausserhalb der Regelklasse; Entwicklung der Qualität der Schulabschlüsse heute und vor Einführung)?"

Würden Kinder und Jugendliche mit Auffälligkeiten und Beeinträchtigungen konsequent ausserhalb der Regelschule unterrichtet, würde dies den Vorgaben des Bundes und der vom Bund unterzeichneten UN-Behindertenrechtskonvention widersprechen (vgl. Kapitel 1.1 'Nationale und internationale Rahmenbedingungen').

Es wäre mit einem Anteil von rund 20 % der Schülerinnen und Schüler zu rechnen (vgl. Kapitel 1.3), die separativ beschult würden. Die Separationsquote variiert in der Schweiz je nach Kanton zwischen knapp 1 % und 7 % mit einem Mittelwert bei etwa 3 % (SKBF, 2023). Der Kanton Aargau liegt aktuell bei knapp 5 %. Entsprechend müssten die Kapazitäten von Kleinklassen und Sonderschulen von ca. 4'000 Plätzen auf 17'000 Plätze ausgebaut werden.

Dies hat Auswirkungen auf das erforderliche Personal und die Kosten. Auch wenn nicht der gesamte Bedarf über Sonderschulen abgedeckt würde, ergibt sich aufgrund der wesentlich kleineren Klassengrössen ein massiv höherer Bedarf an Lehrpersonen und insbesondere von schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Geht man von einem grob doppelt so hohen Bedarf an Lehrpersonen in einem vollseparativen Setting aus (bei Sonderschulen würde der Faktor 3–4 betragen), so ergibt sich für 13'000 zusätzliche Plätze ein Bedarf von rund 1'000 zusätzlichen Vollzeiteinheiten mit Kosten von 150 Millionen Franken pro Jahr.

Die erziehungswissenschaftlichen Erkenntnisse lassen vermuten, dass mit einer solchen Veränderung die Qualität der Schulabschlüsse von Jugendlichen mit Auffälligkeiten tiefer ausfallen würden und diejenige der anderen Schülerinnen und Schüler sich nicht verändern würde (vgl. Kapitel 1.3).

4.2 Beibehaltung

"Wie sieht die Entwicklung dieser Schulform aus, wenn der Status Quo beibehalten wird (Kostenentwicklung, Anteil Lernende in integrativer Schulform, Anzahl benötigter Lehrpersonen, Vor- und Nachteile für begabte Schülerinnen und Schüler) und kann der Kanton die notwendigen Fachkräfte überhaupt rekrutieren?"

Die Lohnkosten der Lehrpersonen werden, unabhängig von der Beschulungsform, entsprechend dem prognostizierten Schülerwachstum weiterhin steigen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklungsprognose (Auszug Aufgaben- und Finanzplan [AFP] 2024–2027)

	2023	2024	2025	2026	2027
Anzahl Schülerinnen und Schüler in der Regelschule	83'099	83'862	84'175	84'071	84'352
Lohnkosten Lehrpersonen in der Regelschule in Millionen Franken	995,382	1'024,925	1'049,764	1'061,129	1'069,428
Anzahl Vollzeitpensen Lehrpersonen in der Regelschule	6'898	6'912	7'021	7'044	7'002

Seit Jahren pendelt sich der Prozentsatz von Schülerinnen und Schüler, die in verschiedenen Formen von Kleinklassen (vgl. Kapitel 1.5) unterrichtet werden, bei rund 2 % ein. Dies entspricht zwischen 1'600 und 1'700 Schülerinnen und Schülern. Zur Anzahl Lernenden in integrativen Schulformen ist keine verlässliche Aussage möglich, da dazu keine statistischen Daten erhoben werden und die betreffenden Kinder auch in der Ressourcierung nicht sichtbar sind. Es ist auch keine Aussage zu den benötigten respektive eingesetzten Lehrpersonen für die integrative Schulform möglich.

Trotz der Anstrengungen im Rahmen des Projekts "MAGIS" ist es nicht realistisch, den Bedarf von schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, wie sie in der aktuellen Organisation der Volksschule benötigt würden, in absehbarer Zeit decken zu können. Hier besteht Handlungsbedarf (vgl. Kapitel 2 'Herausforderungen und Handlungsbedarf' und 3).

Betrachtet man die wenigen verfügbaren Indikatoren für den Schulerfolg insgesamt, so zeigt sich eine grundsätzlich positive Entwicklung. Die verfügbaren Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass für gute und durchschnittliche Schülerinnen und Schüler keine Auswirkung der Schulform zu erwarten ist, Jugendliche mit Auffälligkeiten jedoch von einer Schulung in der Regelschule profitieren.

4.3 Optimierung

"Mit welchen Massnahmen kann die integrative Schulung gezielt optimiert werden (z. B. sozial auffällige Lernende nicht mehr in dieser Struktur unterrichten)?"

Die Volksschule des Kantons Aargau ist ein komplexes, mehrschichtiges und mit Lohnkosten von über einer Milliarde Franken pro Jahr sehr grosses System mit zahlreichen Akteuren. Einzelmassnahmen sind dabei in der Regel wenig zielführend und können leicht zu unerwarteten Nebeneffekten führen. Daher sind als Antwort auf die aktuellen Herausforderungen gut aufeinander abgestimmte Anpassungen und Massnahmen erforderlich, wie sie oben im Kapitel 3 skizziert werden.

Für die Weiterentwicklung ist die konstruktive Zusammenarbeit mit allen Involvierten entscheidend. Der Kanton Aargau ist in engem Kontakt mit den Stakeholdern der Volksschule: An regelmässigen Treffen mit dem Aargauischen Lehrerinnen- und Lehrerverband (alv) und dem Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton Aargau (VSLAG) wie auch am runden Tisch Volksschule mit der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV) werden Herausforderungen und Lösungsansätze kritisch diskutiert. Die jährlichen Netzwerktreffen "Besondere Förderung" widmen sich den Herausforderungen der Fachpersonen im Bereich der besonderen Förderung und schaffen Gelegenheit zum Austausch über aktuelle Themen. Die halbjährlichen Schulleitungstagungen und die Schulleitungsforen gewährleisten den regelmässigen Austausch zwischen Verwaltung und Schulleitungen. Zudem stehen die Mitarbeitenden der Schulaufsicht des Departements Bildung, Kultur und Sport im persönlichen Austausch mit den Aargauer Schulen. Eine Befragung des Schulpersonals im Sommer 2023 gibt zusätzlich Aufschluss zum Bedarf und den Handlungsoptionen.

Wesentliche Massnahmen, die bereits in Bearbeitung oder in Planung sind, werden im Kapitel 3 genannt. Sie erlauben eine Weiterentwicklung der Volksschule und sollen Kontinuität in der Umsetzung der strukturellen Anpassungen der letzten Jahre garantieren. Sie können folgenden Schwerpunkten zugeordnet werden:

- **Ausbildung von Fachkräften:** Ausbildungen im Bereich der Heilpädagogik sollen attraktiv und erreichbar sein und den Bedürfnissen der Volksschule entsprechen. Dafür werden Aus- und Weiterbildungsformen weiterentwickelt, die auch für aktuelle Lehrpersonen und Quereinsteiger interessant sind.
- **Einsatz von Fachkräften:** Der Einsatz von gut qualifizierten schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen soll auf Tätigkeiten konzentriert werden, die ihrer Qualifikation entsprechen. Andere Aufgaben sollen von Lehrpersonen mit einer weniger umfassenden Aus- respektive Weiterbildung übergeben werden.
- **Verfügbarkeit von spezifischer Kompetenz:** Kompetenzen, die für die Bildung und Förderung von besonderen Formen von Beeinträchtigung erforderlich sind, sollen den Schulen niederschwellig zur Verfügung stehen und längerfristig verstärkt in den Regelschulen aufgebaut werden.
- **Schulführung:** Die Schulführung – auf Ebene Gemeinde und auf Ebene Schulleitung – ist anspruchsvoller geworden. Kollegien werden zu multiprofessionellen Teams und die Kooperation über Gemeindegrenzen hinweg gewinnt an Bedeutung. Durch Beratung, Aus- und Weiterbildung werden die Akteure in ihrer Arbeit unterstützt. Zudem werden geeignete Hilfsmittel, etwa in Form von Modellen zur Verfügung gestellt.
- **Umfeld:** Die Schule ist Seismograf von problematischen Entwicklungen im Umfeld von Kindern und Jugendlichen. Mit einer Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe sollen Familien und ihre Kinder besser in der Bewältigung von Problemen und Krisen unterstützt werden, insbesondere auch Familien mit Kleinkindern. Dies entlastet die Volksschule.

5. Fazit

Der Regierungsrat setzt sich aktiv mit den Herausforderungen auseinander, mit denen die Volksschule aktuell konfrontiert ist. In den letzten Jahren sind tiefgreifende Veränderungen umgesetzt worden, insbesondere durch die Einführung des neuen Aargauer Lehrplans, die Einführung der Pauschalressourcierung und die Neugestaltung der Schulführung im Zuge der Abschaffung der Schulpflegen. Er erachtet Optimierungsmassnahmen für erforderlich, insbesondere auch im Bereich der Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Auffälligkeiten und Beeinträchtigungen. Bereits wurde eine Reihe von Massnahmen ergriffen, weitere sind in Planung und sollen baldmöglichst umgesetzt werden. Damit wird keine Abkehr vom eingeschlagenen Weg, sondern eine Weiterentwicklung der bestehenden Ausrichtung verfolgt, wie sie auch den internationalen und nationalen Rahmenvorgaben entspricht.

Weitere Analysen und Berichte sind derzeit aus Sicht des Regierungsrats nicht zielführend beziehungsweise kontraproduktiv, da sie zu einer Verzögerung der geplanten Massnahmen führen würden.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 3'412.–.

Regierungsrat Aargau

Literaturverzeichnis

Balestra, S., Eugster, B. & Liebert, H. (2020). Peers with Spezial Needs: Effects and Policies. Review of Economics and Statistics. Abgerufen am 7.12.2020 von https://doi.org/10.1162/rest_a_00960

BfS (2020). Statistik der Sonderpädagogik. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BfS.

Haeberlin, U., Eckhart, M., Sahli Lozano, C. & Blanc, P. (2011). Schulische Separation und die berufliche Situation im frühen Erwachsenenalter. In L. Ludwig (Hrsg.), Bildung in der Demokratie II. Tendenzen – Diskurse – Praktiken (S. 55-68). Opladen: B. Budrich.

Häfeli, K. & Walther-Müller, P. (2005). Das Wachstum des sonderpädagogischen Angebots im interkantonalen Vergleich. Steuerungsmöglichkeiten für eine integrative Ausgestaltung. Luzern: Edition SZH

Klipker, K.; Baumgarten, F.; Göbel, K.; Lampert, T. & Hölling, H. (2018). Psychische Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. Journal of Health Monitoring, 2018 (3) DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-077

Lanners, R. (2022). Kostenkontrolle und Ressourcenmanagement in der Sonderpädagogik. In Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik 12/2022.

Moser Opitz, E. (2011). Integrative Schulung. In L. Criblez, B. Müller & J. Oelkers (Hrsg.), die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik (S. 140-150). Zürich: Neue Zürcher Zeitung NZZ Libor.

SKBF (2023). Bildungsbericht Schweiz 2023. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung

Wettstein, A. (2011). Integration von Kindern mit herausforderndem Verhalten. In A. Lanfranchi & J. Steppacher (Hrsg.), Integration gelingt. Gute Praxis wahrnehmen, Neues entwickeln. (S. 119-135). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Wilson, S. & Lipsey, M. (2007). School-based interventions for aggressive and disruptive behavior: Update of a meta-analysis. American Journal of Preventive Medicine, 33, (S. 130-143). doi:10.1016/j.amepre.2007.04.011