

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
Neuausrichtung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den
Kanton (Ressourcensteuerung)**

21-115

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag betreffend Neuausrichtung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung). Damit erfüllt er seinen Auftrag gemäss Postulat Nr. 2017/8 «Ressourcensteuerung der Volksschule im Kanton Schaffhausen», das der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 6. November 2017 erheblich erklärt hat.

I. Ausgangslage

1. Gemeinsame Finanzierung der Volksschule durch den Kanton und die Gemeinden

Die Organisation der Volksschule ist im Kanton Schaffhausen seit langer Zeit eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton legt die übergeordneten gemeinsamen Eckwerte der Volksschule wie Lehrpläne, Lehrerlöhne, Qualitätssicherung, Lehrmittel, Schulentwicklung, Aufsicht etc. fest und unternimmt Bestrebungen zur Erreichung von Chancengerechtigkeit bei den Schülerinnen und Schülern. Die Gemeinden wiederum regeln lokale spezifische Aspekte wie Infrastruktur, Schulform (z.B. Mehrklassensystem, Lernlandschaften) und haben die unmittelbare Aufsicht über den Schulbetrieb. Entsprechend diesen unterschiedlichen Kompetenzen von Kanton und Gemeinden werden auch die Bildungskosten zwischen den beiden Akteuren Kanton und Gemeinden ausgeglichen verteilt. Demgemäss sieht das Schulgesetz vom 27. April 1981 (SHR 410.100) in Art. 92 eine anteilmässige Beitragsleistung des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen der Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen (d.h. Sekundarstufe I) vor.

Bis am 31. Dezember 2020 betrug der Anteil des Kantons 41 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gemäss kantonalen Ansätzen, eingeschlossen die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen. 59 Prozent der Kosten wurden durch die Gemeinden übernommen. Dieser Kostenteiler wurde am 4. Juli 2011 durch Beschluss des Kantonsrates fixiert.

Er basierte auf Berechnungen der Bildungskostenbalance zwischen Kanton und Gemeinden, welche die gesamten Bildungskosten inklusive Sekundarstufe II und Tertiärstufe als Grundlage hatte.

Mit dem Inkrafttreten der Vorlage vom 30. Juni 2020 betreffend die finanzielle Beteiligung des Kantons bei der Umsetzung des Medien- und Informatik-Konzepts für die Primar- und Sekundarstufe I am 1. Januar 2021 erfolgte eine Anpassung des Finanzierungsschlüssels in Art. 92 des Schulgesetzes zu 42,3 Prozent Kanton und 57,7 Prozent Gemeinden.

Keine Verbundaufgabe ist dagegen die Organisation und Führung der Kantonsschule und der Berufsschulen. Die entsprechenden Schulgelder für die Sekundarstufe II, aber auch für die Tertiärstufe werden praktisch zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert. Im Bereich der Sonderschulungen übernimmt der Kanton ebenfalls den Grossteil der Kosten.

2. Ungünstige Klassenbewirtschaftung

Mit dem aktuellen Finanzierungssystem ist die Höhe der Zuwendungen an die Gemeinden durch den Kanton abhängig von der Anzahl der bewilligten Klassen und den damit verbundenen Pensen der Lehrpersonen. Wirkungsvolle Anreize zu einem ökonomischen Einsatz der finanziellen Mittel sowie zur Schaffung einer optimalen Schulorganisation und von effizienten Schulstrukturen fehlen weitestgehend.

Die Folge davon ist, dass der Kanton Schaffhausen bezüglich der durchschnittlichen Anzahl Schülerinnen und Schüler in einer Klasse zu denjenigen Kantonen mit den geringsten Klassengrössen gehört. Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) diesbezüglich publizierte Statistik zeigt, dass der Kanton Schaffhausen mit durchschnittlich 17,5 Schülerinnen und Schülern auf der Primarstufe 1–2 (Kindergarten) bzw. durchschnittlich 15,3 Schülerinnen und Schülern auf der Sekundarstufe I im Schuljahr 2019/20 jeweils nur zwei Kantone mit noch kleineren Klassen hinter sich lässt. Auf der Primarstufe 3–8 (Primarschule) haben sechs Kantone tiefere Klassengrössen als der Kanton Schaffhausen mit einer durchschnittlichen Klassengrösse von 17,6 Schülerinnen und Schülern. Die durchschnittliche Klassengrösse im interkantonalen Vergleich beträgt auf der Primarstufe 1–2 18,9, auf der Primarstufe 3–8 19,2 und auf der Sekundarstufe I 18,6 Schülerinnen und Schüler pro Klasse.

Tabelle 1: Klassengrösse in der obligatorischen Schule nach Schulkanton, 2019/20

<i>Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Klasse in öffentlichen Bildungsinstitutionen</i>			
	<i>Primarstufe 1-2</i>	<i>Primarstufe 3-8</i>	<i>Sekundarstufe I</i>
ZH	19.5	20.7	19.2
BE	18.9	19.6	19.4
LU	18.0	18.3	17.8
UR	19.4	16.9	17.0
SZ	17.7	17.2	17.6
OW	18.8	16.8	16.8
NW	17.5	17.6	16.7
GL	18.3	17.7	16.3
ZG	18.4	17.8	17.0
FR	18.8	19.3	20.2
SO	19.5	19.2	18.1
BS	18.0	20.4	18.9
BL	18.0	18.9	19.1
SH	17.5	17.6	15.3
AR	20.0	18.5	15.2
AI	16.0	17.5	18.4
SG	18.9	19.1	18.0
GR	15.0	15.6	13.9
AG	18.5	19.0	17.7
TG	19.0	19.5	17.6
TI	20.4	18.7	20.5
VD	19.4	19.4	19.5
VS	18.4	19.6	19.5
NE	18.0	18.7	19.6
GE	19.5	19.8	18.9
JU	17.9	16.9	18.4
Durchschnitt	18.9	19.2	18.6
Quelle: BFS – Lernende (SDL) © BFS 2021			

Dazu kommt eine auffallend tiefe Betreuungsquote in den Schulklassen im Kanton Schaffhausen. Diese Quote bemisst die Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) einer Lehrkraft auf einer bestimmten Bildungsstufe. Der Kanton Schaffhausen belegt im Vergleich zu den anderen Kantonen im Schuljahr 2019/20 auf Primarstufe 1–2 mit durchschnittlich 15,5 Schülerinnen und Schülern pro Lehrperson in VZÄ vor den Kantonen Basel-Stadt und Graubünden den drittletzten und auf Primarstufe 3–8 mit durchschnittlich 12,8 Schülerinnen und Schülern pro Lehrperson in VZÄ vor dem Kanton Basel-Stadt den zweitletzten Platz. Die

durchschnittliche Anzahl beträgt im interkantonalen Vergleich auf Primarstufe 1–2 18,0 und auf Primarstufe 3–8 15,1 Schülerinnen und Schüler pro Lehrperson in VZÄ. Auf der Sekundarstufe I befindet sich der Kanton Schaffhausen mit durchschnittlich 10,1 Schülerinnen und Schülern pro Lehrperson in VZÄ ebenfalls weit unter dem gesamtschweizerischen Durchschnittswert von 11,6 Schülerinnen und Schülern pro Lehrperson in VZÄ.

Tabelle 2: Betreuungsverhältnis nach Schulkanton, 2019/20

<i>Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Lehrpersonen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in öffentlichen Institutionen</i>			
	<i>Primarstufe 1–2</i>	<i>Primarstufe 3–8</i>	<i>Sekundarstufe I</i>
ZH	21.2	15.9	12.2
BE	16.8	14.2	11.9
LU	18.9	14.8	11.7
UR	18.5	14.9	10.5
SZ	18.6	14.6	11.5
OW	17.0	15.0	10.8
NW	16.9	14.0	10.1
GL	19.2	13.7	11.7
ZG	17.7	14.2	10.5
FR	18.1	16.9	12.9
SO	21.1	15.9	...
BS	13.3	12.3	11.2
BL	17.1	13.5	12.3
SH	15.5	12.8	10.1
AR	20.5	14.3	10.1
AI	16.5	12.9	9.8
SG	17.2	14.4	10.9
GR	14.7	13.3	9.6
AG	17.9	15.4	12.1
TG	17.1	14.3	10.8
TI	18.5	14.7	12.9
VD	17.3	15.6	11.5
VS	19.1	19.0	13.0
NE	18.4	16.4	12.1
GE	16.1	15.0	9.8
JU	16.3	14.1	10.6
Durchschnitt	18.0	15.1	11.6
... Zahl unbekannt, weil (noch) nicht erhoben oder (noch) nicht berechnet			
Quelle: BFS – Schulpersonal (SSP), Lernende (SDL)			© BFS 2021

Diese unterdurchschnittlichen Werte bei der Klassengrösse und der Betreuungsquote binden im Kanton Schaffhausen ein grosses Ressourcenpotential. Es werden jährlich Millionenbeträge in die Bewirtschaftung von kleinen und kleinsten Klassen investiert, die bei einer Optimierung bzw. Verdichtung der Klassenorganisation für bessere Rahmenbedingungen eingesetzt werden könnten, ohne dass damit eine Qualitätseinbusse beim Bildungsauftrag verbunden wäre.

3. Erkenntnisse aus der Forschung betreffend Klassengrösse und Schulqualität

Die aus der Forschungsliteratur vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass der Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern wenig mit äusseren Strukturen wie der Grösse des Klassenverbandes korreliert und kleine Klassen nicht zwingend mit besseren Schülerleistungen einhergehen. Verschiedene Studien zeigen, dass vor allem die Unterrichtsqualität einen positiven Einfluss auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler hat.

In einer Studie der Universität Zürich wurde der Effekt der Reduktion der Klassengrössen auf die Schülerleistung untersucht.¹ Kleine Klassen bestehen dabei aus 13 bis 17, grosse Klassen aus 22 bis 26 Schülerinnen und Schülern. Die Ergebnisse machten deutlich, dass der Effekt von kleinen Klassen auf die Schülerleistung von der Leistungsfähigkeit der einzelnen Schülerin bzw. des einzelnen Schülers abhängt. So profitierten lediglich Schülerinnen und Schüler im mittleren Teil des Leistungsspektrums von kleineren Klassen, schwache und starke Lernende hingegen eher nicht.

In seiner Metastudie «Visible Learning» stellte John Hattie fest, dass kleine Klassen trotz hoher Kosten nur wenig dazu beitragen, den Schulerfolg zu verbessern. Relevante Unterschiede im Lernerfolg zwischen einzelnen Klassen sind vielmehr auf die Unterrichtsqualität, also auf die Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz der Lehrpersonen zurückzuführen.²

Auch die Analyse der Daten aus den beiden grossen internationalen Vergleichsstudien TIMSS³ und IGLU⁴ ergaben keinen direkten Zusammenhang zwischen der Klassengrösse und Schülerleistungen. In einer deutschen Studie wurden die TIMSS-Mathematikleistungen von 5'620 Schülerinnen und Schülern der 7. und 8. Klasse aus unterschiedlich grossen Klassen

¹ Uschi Backes-Gellner/Simone Balestra, Where they come from and how long they last, Leading House Working Paper No. 102, 2014.

² John Hattie untersuchte in seiner Metastudie von 2009 816 Meta-Analysen nach Einflussfaktoren für den Lernerfolg und veröffentlichte die Ergebnisse im Buch «Visible Learning: A synthesis of over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement».

³ TIMSS=Third International Mathematics and Science Study, ist eine international vergleichende Schulleistungsuntersuchung von 1995, die Leistungen in Mathematik- und Naturwissenschaften in der Primarschule sowie auf der Sekundarstufe I und II untersucht. Insgesamt 45 Länder mit mehr als einer halben Million Schülerinnen und Schülern nahmen teil.

⁴ GLU=Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung, ist eine international vergleichende Untersuchung des Leseverständnisses.

verglichen. Dabei konnte zwischen der Klassengrösse und den Mathematikleistungen der Schülerinnen und Schüler kein Zusammenhang festgestellt werden.⁵ Auch die Ergebnisse von IGLU 2006 zeigten keinen direkten Einfluss von kleineren Klassen auf die Leistungen der Lernenden.⁶

Angesichts dieser Forschungsergebnisse lässt sich ein Finanzierungsmodell, das die Bewirtschaftung von kleinen Klassen begünstigt und keine Anreize zu einer effizienteren Schulorganisation schafft, wie dies bei der Finanzierung der Volksschule im Kanton Schaffhausen der Fall ist, nicht mehr länger rechtfertigen. Anstatt dass der Kanton weiterhin ineffiziente Schulstrukturen unterstützt, wäre es sinnvoller, Ressourcen da einzusetzen, wo sie benötigt werden, das heisst zur Steigerung der Unterrichtsqualität. Im Kanton Schaffhausen könnten durch eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ohne massgebliche Nachteile weniger und leicht grössere Klassen an geeigneten Schulstandorten geführt werden. Eine solche Kooperation bietet die Chance, sich organisatorisch neu auszurichten und so die Voraussetzungen für eine leistungs- und entwicklungsfähige Volksschule zu schaffen. Dies schafft die Möglichkeit, ein vielfältigeres schulisches Angebot bereitzustellen, das auch ein Grundangebot ergänzender Unterricht mit Wahl- und Freifächern, Unterstützungsangeboten sowie vielfältigen Unterrichtsformen beinhaltet und so zur Erhöhung der Unterrichtsqualität beiträgt. Mit einem neuen Finanzierungsmodell können Anreize für die Gemeinden zur Umsetzung einer möglichst optimalen Schulorganisation sowie zu effizienten Schulstrukturen geschaffen werden und gleichzeitig würde ihnen mehr Handlungsspielraum eingeräumt.

II. Politischer Auftrag

1. Ausgangslage

Die Thematik Ressourcensteuerung im Sinne einer sinnvollen Verdichtung der Organisation der Volksschule mittels einer Neuordnung der finanziellen Beteiligung des Kantons an deren Kosten steht im Kanton Schaffhausen seit geraumer Zeit auf der politischen Agenda.

Bereits die Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 17. Oktober 2006 zur Schaffung eines Bildungsgesetzes und eines neuen Schulgesetzes sah eine Umstellung der Finanzierung durch den Kanton auf stufenspezifische Schülerpauschalen vor. Diese Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 von den Stimmberechtigten abgelehnt. Die Vor-

⁵ Wössmann Ludger, Kleinere Klassen = bessere Leistungen?, ifo Schnelldienst, 58/2005, Nr. 17, S. 6–15.

⁶ Lankes Eva Maria/Carstensen Claus H., Kann man grosse Klassen erfolgreich unterrichten?, Vertiefende Analysen zu Rahmenbedingungen schulischen Lernens, in: Wilfried Bos et al. (Hrsg.), Die Grundschule auf dem Prüfstand, IGLU 2006, S. 121–142.

lage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 3. Dezember 2013 betreffend die Umsetzung der zusätzlichen Entlastung der Klassenlehrpersonen (ESH3-Ergänzungsvorlage) beinhaltete zur Wahrung der Kostenneutralität die Einführung von Jahreslektionenvolumen, die eine massvolle Verdichtung der Organisation und eine marginale Erhöhung der durchschnittlichen Schülerzahlen in den Klassen bezwecken sollten. Dieses Anliegen zu einer moderaten Verdichtung der Schulorganisation der Volksschule mittels Ressourcensteuerung wurde alsdann in der Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. Februar 2017 betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014 erneut aufgegriffen, die eine alleinige Zuständigkeit des Kantons bei der Organisation der Volksschule und eine damit einhergehende Optimierung der Klassengrössen vorsah.

2. Postulat Nr. 2017/8

Am 22. August 2017 reichte die Spezialkommission 2017/4 unter der Leitung von Kantonsrat Peter Scheck das Postulat Nr. 2017/8 mit dem Titel «Ressourcensteuerung der Volksschule im Kanton Schaffhausen» beim Kantonsrat ein und beantragte, dieses vorbehältlich einer Ablehnung der regierungsrätlichen Vorlage vom 21. Februar 2017 betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014 auf die Traktandenliste zu setzen.

Mit den Beschlüssen vom 6. November 2017 lehnte der Kantonsrat die Vorlage des Regierungsrates vom 21. Februar 2017 mit 50 : 1 Stimmen ab und erklärte mit 34 : 12 Stimmen das Postulat Nr. 2017/8 der Spezialkommission 2017/4 erheblich. Der Auftrag an den Regierungsrat wurde wie folgt formuliert:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Vorlage auszuarbeiten, die das in der ehemaligen Vorlage zur Finanzierung der zusätzlichen Entlastung der Klassenlehrpersonen enthaltene Modell der Ressourcensteuerung als Lösungsansatz aufnimmt. Damit soll einerseits eine moderate Verdichtung der Volksschule erzielt werden und andererseits die Autonomie der Gemeinden in schulischen Belangen soweit möglich erhalten bleiben. Ein Grossteil der Einsparungen, die durch eine Verdichtung erzielt werden, sollen in die Schulqualität reinvestiert werden.»

Das Postulat wurde damit begründet, dass trotz der Ablehnung der regierungsrätlichen Vorlage 2017/4 betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014 gewisse Elemente dieser Vorlage wieder aufgenommen werden sollten. Die darin angedachte Verdichtung der Volksschule diene nicht nur der Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden, sondern habe das Potenzial, die

durch die Optimierung der Klassengrössen gewonnenen Einsparungen mindestens zu einem grossen Teil wiederum für die Schule und damit zur Erhaltung oder Steigerung der Schulqualität einzusetzen.

An der Sitzung vom 5. März 2018 wurde das in der Vorlage vom 3. Dezember 2013 betreffend die Umsetzung der zusätzlichen Entlastung der Klassenlehrpersonen (ESH3-Ergänzungsvorlage) enthaltene Element der Kostenneutralität im Hinblick auf das in der Zwischenzeit überwiesene Postulat 2017/8 auf Antrag der Spezialkommission 2013/13 von der Vorlage abgekoppelt.

2.1 Zielsetzungen des Postulats

Das Postulat zielt darauf ab, die unter Abschnitt I Ziffer 2 geschilderte unbefriedigende Ausgangslage bei der Klassenbewirtschaftung durch eine Neuregelung der Finanzierung der Volksschule zu verbessern. Durch eine gezielte Steuerung der finanziellen Mittel, die der Kanton den Gemeinden zum Betrieb der Volksschule jährlich zur Verfügung stellt, soll erreicht werden, dass

- der Kanton nicht weiterhin von den Gemeinden selbst gewählte, suboptimale Schulstrukturen übermässig mitfinanziert;
- die kantonalen Beiträge auf ein Mass reduziert werden, das sich an einem minimalen Klassenfüllstand ausrichtet;
- die Klassenfüllstände (Klassengrössen) im Schnitt leicht angehoben werden;
- die Anzahl Klassen / Abteilungen insgesamt reduziert wird;
- Gemeinden mit wenig effizienter Organisation zu mehr Effizienz in Form von vermehrter Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden oder durch die Bildung von Zweckverbänden motiviert werden;
- den Gemeinden eine hohe Autonomie bei der Ausgestaltung der Schule erhalten bleibt;
- optional den Gemeinden die Möglichkeit bleibt, durch den Einsatz zusätzlicher eigener Mittel weniger effiziente Systeme zu erhalten.

2.2 Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme bedauerte der Regierungsrat die ablehnende Haltung gegenüber der mit der Vorlage «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014 angestrebten umfassenden Neuorganisation der Volksschule. Er begrüsst jedoch, dass mit dem Postulat wesentliche Elemente der abgelehnten Vorlage aufgenommen werden sollen, indem durch eine Ressourcensteuerung auf der Basis der Schülerzahlen eine vermehrte Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich Volksschule gefördert werden soll und die dadurch frei werdenden Mittel für die Erhaltung und Steigerung der Schulqualität eingesetzt werden können.

3. Fristverlängerung

Ursprünglich war vorgesehen, die Vorlage Ressourcensteuerung in der Abfolge nach der Vorlage betreffend die finanzielle Beteiligung des Kantons bei der Umsetzung des Medien- und Informatik-Konzepts für die Primar- und Sekundarstufe I sowie nach der Vorlage zur Einführung von Geleiteten Schulen zu lancieren. Mit Bericht und Antrag vom 11. Februar 2020 an den Kantonsrat betreffend Bereinigung der Sammlung der Motionen und Postulate beantragte der Regierungsrat deshalb eine Fristverlängerung von 12 bis 18 Monaten zur Umstellung der Reihenfolge der diversen Vorlagen im Volksschulbereich. Mit Beschluss vom 25. Mai 2020 lehnte der Kantonsrat auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission diese Abfolge ab und stimmte mit 31 : 21 Stimmen einer Fristverlängerung bis lediglich 31. Dezember 2020 zu.

Personelle Wechsel im Erziehungsdepartement sowie die Bindung von personellen Ressourcen durch die zusätzlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erforderten eine Priorisierung der Geschäfte im Erziehungsdepartement und führten zu einer verzögerten Wiederaufnahme der Arbeiten zur Erstellung der Vorlage Ressourcensteuerung.

III. Mitwirkungsprozesse

1. Einbindung der politischen Verantwortungsträger im Bereich Bildung auf Gemeindeebene

Die konzeptionellen Grundlagen des geplanten künftigen Finanzierungsmodells für die Volksschule wurden durch eine Kerngruppe, bestehend aus Mitgliedern von verschiedenen Gemeindebehörden und mehreren Mitarbeitenden des Erziehungsdepartementes, erarbeitet. Die daraus resultierenden Eckwerte der Vorlage – insbesondere die Rahmenbedingungen und die Klassengrössen – wurden anlässlich von Hearing-Veranstaltungen im September 2019 den Schulreferentinnen und -referenten sowie den Schulpräsidentinnen und -präsidenten vorgestellt. Die Eckwerte stiessen bei den Veranstaltungsteilnehmenden grundsätzlich auf positive Resonanz. Anlässlich der Hearings wurden Fragen zur Vorlage an sich und zur möglichen Umsetzung diskutiert und anschliessend quantitativ als auch qualitativ ausgewertet. Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Schulreferentinnen und -referenten sowie die Schulpräsidentinnen und -präsidenten die Zweckmässigkeit des vorgeschlagenen Wegs zur Neufinanzierung der Volksschule mit grosser Mehrheit bestätigten.

2. Vernehmlassung und Resultate

Im Oktober 2020 hat der Regierungsrat die Eckwerte zu einem neuen Modell der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton in die Vernehmlassung verabschiedet. Beim Erziehungsdepartement gingen innert Frist 42 Rückmeldungen ein, wovon 38 Vernehmlassungsadressaten den Fragebogen ausgefüllt haben. In einer Medienmitteilung vom 20. Januar 2021 hat das Erziehungsdepartement über die Resultate der Vernehmlassung informiert. Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens werden im Auswertungsbericht vom 4. Januar 2021 festgehalten, der auf der Webseite des Kantons Schaffhausen (Erziehungsdepartement) abgerufen werden kann (<https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Erziehungsdepartement-6612932-DE.html>).

Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten der Gemeinden, Schulbehörden, Parteien, Verwaltungseinheiten und Verbände zeigen, dass die vorgeschlagene kantonale finanzielle Beitragsleistung an den Betrieb der Volksschule in Form einer Schülerpauschale im Grundsatz mehrheitlich begrüsst wird.

Die von den Vernehmlassungsteilnehmenden eingebrachten Anregungen wurden in einer Arbeitsgruppe mit Mitarbeitenden des Erziehungsdepartementes erörtert. Bei der nachfolgenden Erläuterung der Vorlage wird an der entsprechenden Stelle auf die vorgebrachten bedeutendsten Einwände und Empfehlungen der Vernehmlassungsteilnehmenden hingewiesen.

IV. Grundzüge der Vorlage

Die unter Abschnitt I Ziffer 1 beschriebene gemeinsame Finanzierung der Volksschule verbunden mit den jeweiligen Aufgaben- und Verantwortungsbereichen von Kanton und Gemeinden erscheint als ausgewogen und sinnvoll, weshalb im Grundsatz an dieser festgehalten werden soll. Die in Art. 92 des Schulgesetzes statuierte Beteiligung des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen schafft jedoch keine Anreize zur Verhinderung der unter Abschnitt I Ziffer 2 beschriebenen ineffizienten Klassenbewirtschaftung und steht so einem ökonomischen Einsatz der finanziellen Mittel im Bildungswesen entgegen. Um in Zukunft im Volksschulbereich eine effizientere Mittelverwendung sicherzustellen und die dem Postulat inhärenten Ziele zu erreichen, drängt sich ein Systemwechsel bei der gemeinsamen Finanzierung der Volksschule durch den Kanton und die Gemeinden auf. Bei der Ausgestaltung dieser Neuregelung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton werden die nachfolgend umschriebenen Eckpunkte vorgeschlagen.

1. Ablösung der anteilmässigen Beteiligung an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen durch Pauschalbeträge pro Schülerin und Schüler

1.1 Schülerpauschalen zur Finanzierung eines Basisangebotes

Um die Zielsetzungen des Postulats zu erreichen, soll der Kanton sich zukünftig mit Pauschalen, das heisst einem festen Frankenbetrag, pro Schülerin und Schüler an den Kosten des Regelbetriebes der Volksschule beteiligen. Im Vergleich zur bisherigen Beteiligung des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen schafft die Ausrichtung von Pauschalbeträgen pro Schülerin und Schüler mehr Anreize, die begrenzten finanziellen Mittel zweckmässig einzusetzen und – insbesondere durch eine Anhebung der durchschnittlichen Schülerzahl einer Klasse – möglichst effiziente Schulstrukturen zu schaffen.

Zudem wird bezüglich Beitragsleistung eine Gleichbehandlung der Gemeinden sichergestellt. Der Mittelfluss von Seiten des Kantons findet in einem kontrollierten Ausmass statt und erfolgt unabhängig von der lokalen Organisation der Schule durch die Gemeinde. Mit den zugewiesenen Ressourcen organisieren die Schulen vor Ort innerhalb der kantonalen Vorgaben ein qualitativ ausreichendes und pädagogisch wirksames Schulangebot.

Bei der Bemessung der Höhe der Schülerpauschale werden die bisherigen Kosten des Kantons für den Regelbetrieb, 85 Prozent der bisherigen Kosten des Kantons für Schulische Heilpädagogik (SHP) und 50 Prozent der bisherigen Aufwendungen des Kantons für den Unterricht Deutsch als Zweitsprache (DaZ) einbezogen (vgl. dazu Beilage 1; zur Verwendung der restlichen 15 Prozent der Kosten für den SHP-Unterricht bzw. der restlichen 50 Prozent der bisherigen Aufwendungen für den DaZ-Unterricht vgl. nachfolgend Ziff. 2). Damit soll an allen Schulen ein Grundangebot an SHP- und DaZ-Unterricht mitfinanziert werden, entsprechend der Maxime, dass die Bereitstellung eines Basisangebotes dieser Fördermassnahmen heute den Anforderungen an einen zeitgemässen Schulbetrieb entspricht. Von einem differenzierenden und individualisierenden Unterricht profitieren Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Begabungen. In Zukunft sollen alle Schulen im Kanton Schaffhausen einen auf die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler ausgerichteten Unterricht anbieten können, der die pädagogischen und sozialen Anforderungen an eine zeitgemässe Ausbildung erfüllt.

Ob und in welchem Umfang fremdsprachige Schülerinnen und Schüler sprachlichen Förderbedarf haben, wird wie im aktuellen System nach Erhebung der Sprachkenntnisse auf der Grundlage eines Standortgesprächs festgelegt.

Nicht in die Berechnung einbezogen werden die in nArt. 92f des Schulgesetzes geregelten sporadisch anfallenden Lohnkosten (Kosten für Stellvertretereinsätze und Unterstützungsleistungen in problematischen Ausnahmesituationen auf Anweisung des Inspektorates), an deren

Finanzierung der Kanton sich auch in Zukunft mit einem Anteil von 42,3 Prozent an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen beteiligt.

1.2 Unterschiedliche Höhe der Schülerpauschalen pro Schulstufe

Die Schülerpauschalen werden für den Kindergarten (Schuljahre 1 und 2), für die Primarschule (Schuljahre 3 bis 8) und die Sekundarstufe I (Schuljahre 9 bis 11) separat berechnet. Erfahrungswerte zeigen, dass je nach Schulstufe unterschiedlich hohe Kosten pro Schülerin und Schüler anfallen. Diesem Umstand soll mit stufendifferenzierten Schülerpauschalen (unterschiedliche Beiträge pro Schulstufe) Rechnung getragen werden (vgl. dazu Beilage 2).

1.3 Reduktion des Anteils des Kantons für den Regelbetrieb

Um die mit dem Postulat angestrebte Verdichtung der Klassenorganisation bzw. Optimierung der Klassengrößen zu erreichen, werden die Beitragsleistungen des Kantons für den Regelbetrieb pro Schulstufe reduziert. Basis für diese Reduktion bilden fiktiv festgelegte Ziel- bzw. Soll-Klassengrößen, die im kantonalen Schnitt als angemessen betrachtet werden. Diese betragen im Kindergarten 18 Schülerinnen und Schüler und in der Primarschule sowie auf der Sekundarstufe I je 18,5 Schülerinnen und Schüler. Dabei handelt es sich nicht um Mindestklassengrößen, sondern um rein rechnerische Größen. Der Faktor für die Reduktion (Kürzungsfaktor) errechnet sich pro Schulstufe aus dem Verhältnis der bestehenden durchschnittlichen Ist-Klassengrößen der beiden Schuljahre 2019/20 und 2020/21 zu den fiktiven Soll-Klassengrößen:

Tabelle 3: Verhältnis zwischen Ist-Klassengrößen zu Soll-Klassengrößen

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Anzahl Schülerinnen und Schüler	1'541	1'475	4'680	4'778	2'044	2'101
b	Anzahl Klassen aktuell	88	88	265	266	126	128
c	Durchschnittliche Klassengrösse aktuell (Ist)	17.5114	16.7614	17.6604	17.9624	16.2222	16.4141
d	Durchschnittliche Klassengrösse neu (Soll)	18	18	18.5	18.5	18.5	18.5
e	Kürzungsfaktor (Verhältnis Ist-Klassengrösse zu Soll-Klassengrösse)	0.9728535	0.9311869	0.9546150	0.9709409	0.8768769	0.8872466

Diese Soll-Werte der durchschnittlichen Klassengrößen von 18 Schülerinnen und Schülern im Kindergarten bzw. 18,5 Schülerinnen und Schülern in der Primarschule und auf der Sekun-

darstufe I liegen für alle drei Schulstufen unter den gesamtschweizerischen Durchschnittswerten (vgl. oben Tabelle 1). Die Reduktion des Kantonsbeitrages für den Regelbetrieb hat einen steuernden Effekt. Es ist davon auszugehen, dass durch entsprechende Optimierungsmaßnahmen der Gemeinden die Klassengrößen so angehoben werden, dass die Kosten insgesamt gesenkt werden.

Eine effizientere Schulorganisation kann mit verschiedenen Organisationsmassnahmen wie einer Zusammenlegung von Abteilungen und von Lektionen in Parallelklassen, dem Unterricht in altersdurchmischten Klassen, der Kombination von Wahlfächern an der Sekundarstufe I etc. erreicht werden. Ein beträchtliches Potenzial zur Optimierung der Schulorganisation besteht indes in einer vermehrten und intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Bereits heute besteht eine Vielzahl von erfolgreichen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeitsformen, die in Zukunft verstärkt zu suchen und auszubauen sein werden. An dieser Stelle sei als Beispiel die Schule Randental erwähnt. Dank der geschickten Planung und Bereitschaft der beiden Gemeinden Beggingen und Schleithelm wurde eine in der Bevölkerung akzeptierte und finanziell vernünftige Lösung gefunden. Weitere erfolgreiche Beispiele sind der Zweckverband der Schulen Lohn und Büttenhardt sowie die Zusammenarbeit der Primarschulen von Hallau und Oberhallau. Des Weiteren ist aktuell die Bildung einer gemeinsamen Sekundarstufe I im Unterklettgau geplant (Zweckverband GOSU bestehend aus den Gemeinden Hallau, Neunkirch und Wilchingen). Bei der Suche nach einer optimalen Lösung vor Ort werden die Gemeinden seit jeher durch das Schulinspektorat unterstützt. Es bleibt festzuhalten, dass die Vorlage aber keinen Zwang zur Zusammenarbeit beinhaltet.

2. Zuschlag für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler

Der Zuschlag für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler dient neben der Schülerpauschale der Mitfinanzierung von Bildungsangeboten zur Behebung von sprachlichen und sozialen Defiziten. Wie unter Ziffer 1.1 erläutert, soll mit den Schülerpauschalen ein Schulangebot finanziert werden, das auf die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet ist und dementsprechend ein Grundangebot an SHP- und DaZ-Unterricht enthält. Die Erfahrung zeigt, dass in Gemeinden mit einem hohen Anteil an fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern mehr Kosten für die Bereitstellung von sprachlichen und sozialen Integrationsangeboten anfallen, weshalb neben der Schülerpauschale für jede fremdsprachige Schülerin und jeden fremdsprachigen Schüler ein zusätzlicher Betrag ausgerichtet werden soll. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an fremdsprachigen Lernenden durch die Durchführung solcher Zusatzangebote gegenüber Gemeinden mit einem tiefen Anteil an fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern nicht benachteiligt werden.

Wie die Schülerpauschalen werden die Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler pro Schulstufe separat berechnet (vgl. dazu Beilage 2).

Auf eine zusätzliche finanzielle Abgeltung aufgrund der sozialen Belastung einer Gemeinde wie dies von einem Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden angeregt wurde und beispielsweise im Kanton Zürich der Fall ist, wo mittels Sozialindex neben dem Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler auch der Anteil Kinder und Jugendlicher aus Familien mit Sozialhilfe und der Anteil Einkommensschwacher mit steuerabzugsberechtigten Kindern erfasst werden, soll verzichtet werden. Dies vor allem deshalb, weil sich der hohe administrative Aufwand für den Einsatz eines solchen Bemessungsinstrumentes im Vergleich zum Nutzen für einen kleineren Kanton nicht rechtfertigt. Zudem zeigt sich selbst im Kanton Zürich, dass das System der Mittelzuteilung in der Volksschule gewisse Widersprüchlichkeiten und mögliche Fehlansätze aufweist und die umfangreiche und komplexe Mittelbewirtschaftung hohe administrative Aufwände erzeugt, weshalb es im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Zürich überprüft und vereinfacht werden soll (Regierungsratsbeschluss Nr. 112/2021 vom 3. Februar 2021). Eine durch das Erziehungsdepartement vorgenommene Gegenüberstellung der Sozialindexquote und des Anteils fremdsprachiger Kinder in den Gemeinden des Kantons Zürichs zeigt überdies, dass die beiden Werte weitgehend korrelieren und sich das Ausmass der vereinzelt Abweichungen in einem vertretbaren Rahmen bewegt, weshalb diese als vernachlässigbar betrachtet werden können. Damit bestätigt sich, dass die Anzahl fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler annähernd so genau die soziale Belastung einer Gemeinde beschreibt, wie dies bei einer aufwändigen Berechnung mittels Sozialindex der Fall ist. Um sich an den Kosten für zusätzlichen Bildungsbedarf in sprachlicher und sozialer Hinsicht zu beteiligen, erscheint es deshalb zweckmässiger, den Schulen einen Zuschlag abhängig vom Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler zu entrichten

Abschliessend soll auf die Vorlage des Regierungsrates vom 21. Februar 2017 betreffend Demografiestrategie Kanton Schaffhausen (Orientierungsvorlage; ADS 17-15) hingewiesen werden, welche die Ausrichtung des Bildungswesens auf eine zunehmend heterogene Bevölkerung als einen strategischen Schwerpunkt nennt. Demzufolge soll die Schule die nachhaltige Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ermöglichen und so deren Anschluss an die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt sichern. Die Bereitstellung eines Grundangebots für die sprachliche und soziale Integration, an dem sich der Kanton durch Ausrichtung der Schülerpauschale finanziell beteiligt und die Übernahme eines Anteils der Kosten durch den Kanton für den Ausbau integrativer Bildungsangebote in Form eines Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler stellen ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieser strategischen Ziele dar.

3. Erstmalige Festlegung der Höhe der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler auf der Basis der vergangenen zwei Bemessungsjahre

Die Höhe der Schülerpauschalen und der Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler werden einmalig auf der Basis der Daten von zwei Bemessungsjahren (Beitragsleistungen des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen in den Schuljahren 2019/20 und 2020/21) berechnet. Bei der Berechnung berücksichtigt wird die durch die Vorlage betreffend die finanzielle Beteiligung des Kantons bei der Umsetzung des Medien- und Informatik-Konzepts für die Primar- und Sekundarstufe I am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Erhöhung des Anteils des Kantons an der Finanzierung der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen von 41 Prozent auf 42,3 Prozent (vgl. oben Abschnitt I Ziffer 1). Dadurch wird gewährleistet, dass den Gemeinden durch die Finanzierungsänderung kein Nachteil entsteht.

4. Neuberechnung der Höhe der Schülerpauschalen und Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler

Die Höhe der Schülerpauschalen und der Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler soll bei der Änderung einer der folgenden Schlüsselfaktoren neu berechnet werden:

- a) Strukturelle und individuelle Lohnanpassungen inkl. Änderung von Sozialversicherungsbeiträgen;
- b) Teuerungsausgleich der Löhne;
- c) Veränderung des definierten 100 Prozent-Pensums einer Lehrperson;
- d) Veränderung der Stundentafel;
- e) Veränderung der Referenzgrößen (vgl. zu diesem Begriff unten Abschnitt VI).

Die aufgeführten Schlüsselfaktoren sind lohnwirksam und sollen in Zukunft bei einer Veränderung mit einem Kostenanteil von 42,3 Prozent zulasten des Kantons auf das folgende Schuljahr in die Schülerpauschalen eingerechnet werden, ohne dass ein Beschluss des Kantons- oder Regierungsrates erforderlich wäre.

Aus Gründen der Praktikabilität und Planbarkeit soll eine Anpassung erst dann erfolgen, wenn die Abweichung des Betrags der Schülerpauschale bzw. des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler gegenüber dem Stand seit der letzten Anpassung einen bestimmten Schwellenwert überschreitet.

Veränderungen der Schlüsselfaktoren selber (z.B. Definition eines neuen zusätzlichen Schlüsselfaktors) unterliegen ausnahmslos den Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000) sowie des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (SHR 611.100) und bedürfen der entsprechenden Beschlüsse der zuständigen politischen Gremien

(Regierungs- bzw. Kantonsrat). Für Veränderungen der Schlüsselfaktoren gemäss d) und e) sind vorab entsprechende Beschlüsse des Erziehungsrates notwendig.

5. Zuschlag für Härtefälle

Die Vorlage sieht im Vergleich zum erläuternden Bericht des Regierungsrates zur Vernehmlassung einen Zuschlag für Härtefälle vor. Im Vernehmlassungsverfahren wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass es kleinen Gemeinden trotz Kooperation mit Nachbargemeinden und Gemeinden an peripherer Lage nicht immer möglich sei, eine optimale Klassengrösse zu erreichen, weshalb Ausgleichsmassnahmen vorzusehen seien. Angesichts der Tatsache, dass das Postulat darauf abzielt, insbesondere diejenigen (kleinen) Gemeinden, die heute unterdurchschnittliche Schülerzahlen aufweisen, zu veranlassen, ihre Schulstrukturen zu optimieren und höhere Klassengrössen anzustreben, wäre eine generelle Regelung, die kleineren Gemeinden die Wahrung von Klassen mit einer unterdurchschnittlichen Anzahl von Schülerinnen und Schülern erleichtern würde, nicht mit dem Sinn und Zweck der Vorlage Ressourcensteuerung vereinbar. Dasselbe würde bei einer Privilegierung von Gemeinden aufgrund ihrer geografischen Lage gelten. Dem Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden soll jedoch mit einem Zuschlag zur Schülerpauschale Rechnung getragen werden, soweit es sich um aussergewöhnliche Ausnahmesituationen handelt, die es den Gemeinden vorübergehend verunmöglichen, ein sachgerechtes Schulangebot zu realisieren.

Dementsprechend soll das Erziehungsdepartement in Härtefällen ausnahmsweise zusätzliche finanzielle Mittel bewilligen können. Ein Härtefall kann darin bestehen, dass die Schule aufgrund ihrer Grösse die Strukturen nicht weiter optimieren kann und eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden aus objektiven Gründen nicht möglich oder zumutbar ist und es deshalb ohne zusätzliche finanzielle Mittel vernünftigerweise nicht möglich ist, ein qualitativ ausreichendes Schulangebot zu organisieren. Ebenfalls können kurzfristig eintretende äussere Ereignisse die Organisation von vernünftigen Angeboten mit den zugeteilten Schülerpauschalen erschweren oder verunmöglichen.

Voraussetzung für die Zusprechung eines Härtefallzuschlags ist, dass die Handlungsmöglichkeiten der Schule ausgeschöpft sind. Der Zuschlag soll grundsätzlich nur für eine bestimmte Zeitdauer gewährt werden. Gleichzeitig sollen Massnahmen eingeleitet werden, die es in Zukunft erlauben, ohne zusätzliche finanzielle Mittel ein qualitativ genügendes Schulangebot zu organisieren.

Grundsätzlich ist ein zurückhaltender Einsatz von Härtefallzuschlägen anzustreben. Vorgesehen ist, hierfür einen jährlichen Betrag von 200'000 Franken zu budgetieren, was ungefähr 10

Prozent der auf Kantonsseite frei werdenden Mittel durch die Reduktion der Beitragsleistungen an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb entspricht (vgl. Tabelle 6).

6. Weiterführung des bisherigen Finanzierungsmodus bei sporadisch anfallenden Lohnkosten

Lohnkosten für Stellvertretereinsätze und Unterstützungsleistungen in problematischen Ausnahmesituationen auf Anweisungen des Inspektorates werden nicht durch die Schülerpauschale abgegolten. Diese Leistungen fallen unregelmässig an, weshalb die dafür anfallenden Aufwendungen nicht zuverlässig vorausberechnet werden können. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, sollen die Lohnkosten für diese unregelmässig anfallenden Leistungen separat abgerechnet werden und der Kanton soll sich auch in Zukunft mit einem Anteil von 42,3 Prozent an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen beteiligen.

Bei den Unterstützungsleistungen in problematischen Ausnahmesituationen handelt es sich um Lohnkosten für ausserordentliche Massnahmen zur Behebung von speziellen pädagogischen oder organisatorischen Herausforderungen auf Schul-, Klassen- und Lehrpersonenebene in Form von Zusatzlektionen. Wie bis anhin befindet die Schulaufsicht über diese Mittel zur Unterstützung der Schulen in temporär befristeten Ausnahmesituationen. Diese Unterstützungsleistungen sind zu unterscheiden von den unter Ziffer 5 umschriebenen Zuschlägen für Härtefälle, die in Ausnahmesituationen geleistet werden, in denen die Schülerpauschale und die Zuschläge für fremdsprachige Lernende ausnahmsweise nicht ausreichen, um ein qualitativ genügendes Schulangebot zu organisieren.

7. Exkurs: Finanzierungsmodelle anderer Kantone

Bei der mit dieser Vorlage propagierten Schülerpauschale handelt es sich um ein Instrument, das auch in anderen Kantonen Anwendung findet. So sehen unter anderem die Kantone Schwyz, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Solothurn die Entrichtung eines Beitrages an die Kosten der Regelschule pro Schülerin und Schüler vor. In praktisch allen Kantonen wird die Schülerpauschale durch variable Zusatzbeiträge ergänzt, um den unterschiedlichen sozialen und strukturellen Voraussetzungen der Gemeinden Rechnung zu tragen.

Der Kanton Zürich kennt dagegen ein System mit sogenannten Vollzeitseinheiten, mittels dem auch den meist altersbedingten unterschiedlich hohen Löhnen von Lehrpersonen Rechnung getragen wird. Es handelt sich dabei um ein äusserst aufwändiges und hochkomplexes System, das für den Kanton Schaffhausen als unrealistisch eingeschätzt wird. Lohndifferenzen

von jüngeren und älteren Lehrpersonen gleichen sich zudem über die Zeit bis zu einem bestimmten Grad aus.

V. Berechnung der Höhe der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler

Die Höhe der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler wird, wie oben unter Abschnitt IV Ziffer 1.2, 2 und 3 dargelegt, für jede Schulstufe separat berechnet. Dabei wird auf die bisherigen Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen in den beiden Schuljahren 2019/20 und 2020/21 abgestellt. Ausgangspunkt der Berechnungen der Höhe der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler sind deshalb die Daten dieser beiden Bemessungsjahre.

1. Schülerpauschale

1.1 Berechnung

Basis zur Berechnung der Höhe der Schülerpauschale sind die in den beiden Bemessungsjahren angefallenen Aufwendungen des Kantons für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb sowie den SHP- und DaZ-Unterricht. Dabei wird für den ganzen Bemessungszeitraum mit einem Kantonsanteil von 42,3 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gerechnet, um der mit der Vorlage betreffend die finanzielle Beteiligung des Kantons bei der Umsetzung des Medien- und Informatik-Konzepts für die Primar- und Sekundarstufe I am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Änderung des Finanzierungsschlüssels in Art. 92 des Schulgesetzes Rechnung zu tragen.

Tabelle 4: Berechnung der Höhe der Schülerpauschale (SchP)

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
Schuljahr		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen Regelbetrieb: 42,3 Prozent (Fr.)	4'783'039	4'863'539	17'363'383	17'195'450	10'200'953	10'348'766
b	Anzahl Schülerinnen und Schüler	1'541	1'475	4'680	4'778	2'044	2'101
c	Anzahl Klassen aktuell	88	88	265	266	126	128
d	Durchschnittliche Klassengrösse aktuell (Ist)	17.5114	16.7614	17.6604	17.9624	16.2222	16.4141
e	Durchschnittliche Klassengrösse neu (Soll)	18	18	18.5	18.5	18.5	18.5
f	Kürzungsfaktor (Verhältnis Ist-Klassengrösse zu Soll-Klassengrösse)	0.9728535	0.9311869	0.9546150	0.9709409	0.8768769	0.8872466
g	Reduzierter Kantonsanteil Lehrerbesoldungen Regelbetrieb für SchP (Fr.)	4'653'196	4'528'864	16'575'346	16'695'765	8'944'980	9'181'908
h	Reduktion Kantonsanteil durch Einführung Soll-Klassengrösse (Fr.)	129'843	334'675	788'037	499'685	1'255'973	1'166'858
i	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen SHP: 42,3 Prozent (Fr.)	564'047	627'245	2'633'467	2'927'433	780'934	886'454
j	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen SHP für SchP: 85 Prozent (Fr.)	479'440	533'158	2'238'447	2'488'318	663'794	753'486
k	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen DaZ: 42,3 Prozent (Fr.)	846'253	862'052	421'532	434'000	223'383	228'371
l	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen DaZ für SchP: 50 Prozent (Fr.)	423'126	431'026	210'766	217'000	111'691	114'186
m	Total Kantonsanteile Lehrerbesoldungen für SchP: g+j+l (Fr.)	5'555'762	5'493'048	19'024'558	19'401'084	9'720'465	10'049'579
n	Durchschnittsbetrag pro Jahr (Fr.)	3'605	3'724	4'065	4'061	4'756	4'783
o	Höhe Schülerpauschale (Fr.)	3'665		4'063		4'769	

1.2 Erläuterungen zu den Berechnungen:

Schritt 1: Berechnung des reduzierten Kantonsanteils für den Regelbetrieb (g)

Formel: $a \times f = g$

Wie oben unter Abschnitt IV Ziffer 1.3 ausgeführt, wird zur Erreichung der mit dem Postulat angestrebten Verdichtung der Klassenorganisation bzw. Optimierung der Klassengrösse nur ein Teil der bisher für den Regelbetrieb geleisteten Beiträge des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen bei der Bemessung der Schülerpauschale berücksichtigt. Um diesen reduzierten Kantonsanteil für den Regelbetrieb zu berechnen, wird der vom Kanton

geleistete Anteil an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb im Schuljahr 2019/20 bzw. 2020/21 mit dem Kürzungsfaktor (f) multipliziert. Dieser Kürzungsfaktor entspricht dem Verhältnis zwischen den bestehenden durchschnittlichen Ist-Klassengrößen (d) zu den fiktiven durchschnittlichen Soll-Klassengrößen (e).

Die Differenz zwischen dem vom Kanton geleisteten Anteil an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb im Schuljahr 2019/20 bzw. 2020/21 (a) und dem reduzierten Kantonsanteil für den Regelbetrieb für die beiden Bemessungsjahre (g) entspricht der Reduktion des Kantonsanteils bei den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen des Regelbetriebes durch die Einführung von Ziel- bzw. Soll-Klassengrößen (h).

Schritt 2: Berechnung von 85 bzw. 50 Prozent der Kantonsbeiträge für den SHP- (j) bzw. DaZ-Unterricht (l)

Formel: $i \times 85 \% = j$ bzw. $k \times 50 \% = l$

Bei der Bemessung der Höhe der Schülerpauschale werden neben dem bisherigen Anteil des Kantons für den Regelbetrieb 85 Prozent (j) der bisherigen Kantonsbeiträge für den SHP-Unterricht (i) und 50 Prozent (l) der bisherigen Kantonsbeteiligung für den DaZ-Unterricht (k) berücksichtigt. Die in den betreffenden Schuljahren geleisteten Beiträge des Kantons an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für diese beiden Unterrichtsgefässe werden dementsprechend mit dem entsprechenden Prozentsatz multipliziert.

Schritt 3: Berechnung des Totals der Kantonsbeiträge (m), die bei der Bemessung der Höhe der Schülerpauschale berücksichtigt werden

Formel: $g + j + l = m$

Anschliessend werden die um den Kürzungsfaktor reduzierten Beiträge des Kantons an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb (g) sowie 85 Prozent des Kantonsanteils an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den SHP-Unterricht (j) und 50 Prozent der Beteiligung des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den DaZ-Unterricht (l) addiert. Dieser Totalbetrag (m) steht insgesamt für die Berechnung der Schülerpauschale zur Verfügung.

Schritt 4: Berechnung der jährlichen Durchschnittsbeträge für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 (n)

Formel: $m \div b = n$

Der bei Schritt 3 errechnete Totalbetrag (m) wird anschliessend durch die Anzahl Schülerinnen und Schüler (b) dividiert. Dadurch erhält man für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 einen jährlichen Durchschnittsbetrag (n).

Schritt 5: Berechnung der Höhe der Schülerpauschale (o)

Formel: $(n_{2019/20} + n_{2020/21}) \div 2 = o$

Durch Addition der beiden bei Schritt 4 ermittelten jährlichen Durchschnittsbeträge für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 (n) und anschliessende Division durch zwei wird der Durchschnitt der beiden Bemessungsjahre ermittelt, welcher der Höhe der Schülerpauschale der entsprechenden Schulstufe (o) entspricht.

2. Zuschlag für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler

2.1 Berechnung

Basis zur Berechnung der Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler sind die in den beiden Bemessungsjahren angefallenen Aufwendungen des Kantons für die Lehrerbesoldungen für den SHP- und DaZ-Unterricht. Wie bei der Schülerpauschale wird auch hier für den ganzen Bemessungszeitraum mit einem Kantonsanteil von 42,3 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gerechnet.

Tabelle 5: Berechnung der Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
Schuljahr		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen SHP: 42,3 Prozent (Fr.)	564'047	627'245	2'633'467	2'927'433	780'934	886'454
b	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen SHP für Zuschlag: 15 Prozent (Fr.)	84'607	94'087	395'020	439'115	117'140	132'968
c	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen DaZ: 42,3 Prozent (Fr.)	846'253	862'052	421'532	434'000	223'383	228'371
d	Kantonsanteil Lehrerbesoldungen DaZ für Zuschlag: 50 Prozent (Fr.)	423'126	431'026	210'766	217'000	111'691	114'186
e	Total Kantonsanteile Lehrerbesoldungen für Zuschlag: b+d (Fr.)	507'733	525'113	605'786	656'115	228'831	247'154
f	Anzahl fremdsprachige Schülerinnen und Schüler	389	406	1609	1595	806	855
g	Durchschnittsbetrag pro Jahr (Fr.)	1'305	1'293	377	411	284	289
h	Höhe Zuschlag fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (Fr.)	1299		394		286	

2.2 Erläuterungen zu den Berechnungen:

Schritt 1: Berechnung von 15 bzw. 50 Prozent der Kantonsbeiträge für den SHP- (b) bzw. DaZ-Unterricht (d)

Formel: $a \times 15 \% = b$ bzw. $c \times 50 \% = d$

Bei der Bemessung der Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler werden 15 Prozent (b) der bisherigen Kantonsbeiträge für den SHP-Unterricht (a) und 50 Prozent (d) der bisherigen Kantonsbeteiligung für den DaZ-Unterricht (c) berücksichtigt. Die in den betreffenden Schuljahren geleisteten Beiträge des Kantons an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für diese beiden Unterrichtsgefässe werden folglich mit dem entsprechenden Prozentsatz multipliziert.

Schritt 2: Berechnung des Totals der Kantonsbeiträge, die bei der Bemessung des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (e) berücksichtigt werden

Formel: $b + d = e$

Anschliessend werden die bei Schritt 1 errechneten 15 Prozent des Kantonsanteils an die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den SHP-Unterricht (b) und die 50 Prozent der

Beteiligung des Kantons an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den DaZ-Unterricht (d) addiert. Dieser Totalbetrag (e) steht insgesamt für die Berechnung des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler zur Verfügung.

Schritt 3: Berechnung der jährlichen Durchschnittsbeträge für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 (g)

Formel: $e \div f = g$

Der bei Schritt 2 errechnete Totalbetrag (e) wird anschliessend durch die Anzahl fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (f) dividiert. Dadurch erhält man für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 einen jährlichen Durchschnittsbetrag (g).

Schritt 4: Berechnung der Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (h)

Formel: $(g_{2019/20} + g_{2020/21}) \div 2 = h$

Durch Addition der beiden bei Schritt 3 ermittelten jährlichen Durchschnittsbeträge für die beiden Bemessungsperioden 2019/20 und 2020/21 (g) und anschliessende Division durch zwei wird der Durchschnitt der beiden Bemessungsjahre ermittelt, welcher der Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler der entsprechenden Schulstufe (h) entspricht.

VI. Auswirkungen der Umstellung auf ein neues Finanzierungsmodell

1. Auswirkungen auf den Kanton

Die Umstellung des Finanzierungssystems auf ein Modell mit Schülerpauschalen – womit die Höhe der Kantonsbeiträge künftig von der Anzahl Schülerinnen und Schüler und der Höhe der Schülerpauschale der entsprechenden Schulstufe abhängt – führt bei den einzelnen Schulträgern zu Veränderungen bei der Höhe der Kantonsbeiträge. So werden diejenigen Schulträger, die bereits heute durchschnittliche Klassengrössen über den künftigen Soll-Werten aufweisen, mehr finanzielle Ressourcen erhalten. Je grösser die Klassen sind, desto unwahrscheinlicher sind Verluste durch den Systemwechsel. Gemeinden, die heute aufgrund von kleinen Klassen überdurchschnittlich hohe Kantonsbeiträge pro Schülerin und Schüler erhalten, werden in Zukunft weniger Geld zur Verfügung haben. Aus Sicht des Regierungsrates erfolgt dadurch eine gerechtere und ökonomisch sinnvollere Zuteilung der finanziellen Ressourcen. Mit der Systemumstellung wird den in Art. 4 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes verankerten Grundsätzen der Sparsamkeit (lit. c), der Wirkungsorientierung (lit. e) und der Wirtschaftlichkeit (lit. f) nachgelebt, indem der Kanton in Zukunft Gemeinden mit effizienten Schulorganisationen stärker unterstützt.

Die Neuregelung der Mittelvergabe führt auf der Seite des Kantons zu einer Vereinfachung der Regelwerke betreffend die Organisation der Schulen und erleichtert so die Erfüllung der kantonalen Aufgaben. Dies ist namentlich der Fall bei den Vorgaben betreffend SHP- und DaZ-Unterricht sowie bei der Teilpensenregelung, welche die Anzahl Abteilungslektionen für eine Klasse am Kindergarten und an der Primarschule in Abhängigkeit von der Schülerzahl regelt. Mit Einführung einer pauschalen Beitragsleistung für jede Schülerin und jeden Schüler werden diese Regelungen hinfällig. An deren Stelle treten Empfehlungen des Erziehungsdepartementes mit Referenzgrössen hinsichtlich dieser Unterrichtsgefässe. Diese lehnen sich inhaltlich an die heute bestehenden Regelungen in diesen Unterrichtsbereichen an und sollen den Schulen bei der Schuljahres- und Stundenplanung sowie der Schulentwicklung als Orientierungshilfe zur Erreichung eines pädagogisch wirkungsvollen Schulangebotes dienen.

In finanzieller Hinsicht ist davon auszugehen, dass durch die Umstellung auf Schülerpauschalen, deren Höhe auf den beschriebenen Soll- bzw. Ziel-Klassengrössen basiert, die Beitragsleistungen des Kantons für den Regelbetrieb jährlich im Durchschnitt gut 2 Mio. Franken pro Jahr tiefer ausfallen werden (vgl. die Berechnung für die beiden Referenzschuljahre 2019/20 und 2020/21 unten in Tabelle 6).

Davon werden jährlich maximal 200'000 Franken für Härtefälle ausgeschüttet, was ungefähr 10 Prozent dieser frei werdenden Mittel entspricht.

Aufgrund der erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten der Schulen, insbesondere auch im Hinblick auf die soeben erwähnte Einführung von Referenzgrössen, wird bei der Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht ein erhöhter Beratungsaufwand resultieren. Der Fokus der Beratung wird sich deutlich verändern, werden in Zukunft neben rein organisatorischen Themen vor allem Fragen im Hinblick auf die Gestaltung eines pädagogisch wirksamen Unterrichts im Zentrum stehen. Es ist deshalb während einer dreijährigen Übergangsphase mit einer zusätzlichen 50-Prozent-Stelle in der Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht zu rechnen (ca. 3 x 65'000 Franken = 195'000 Franken).

Des Weiteren fallen mit der Einführung des neuen Finanzierungsmodells zusätzliche Kosten im administrativen Bereich an. Die jährliche Erhebung der Schülerdaten sowie die monatlichen Abrechnungen ziehen einen wesentlichen Mehraufwand auf Seite des Kantons nach sich und erfordern zusätzliche Personalressourcen für die Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I zur Bewältigung dieser administrativen Mehrarbeiten. Um diese Aufgaben zu erfüllen ist von zusätzlichen 20 Stellenprozenten bzw. jährlich wiederkehrenden Kosten in der Höhe von 24'000

Franken auszugehen. Zudem erfordern die Datenerhebung und die Verrechnungen Anpassungen an den bestehenden Abrechnungssystemen. Die dafür einmalig anfallenden Projektkosten für externe Leistungen werden auf rund 20'000 Franken geschätzt.

Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren einige Gemeinden die Zusammenarbeit mit ihren Nachbargemeinden verstärken werden. Die bisherigen Erfahrungen (Schule Randental [Zweckverband Beggingen–Schleithem], Zweckverband Schulen Lohn–Büttenhardt, Verbandsordnung Rüdlingen–Buchberg sowie Verbandsordnung Schulzweckverband GOSU [Gemeinsame Oberstufe im Underchläggi]) zeigen, dass die Bildung solcher auf Art. 7 des Schulgesetzes gestützten Partnerschaften (Zusammenarbeitsverträge, Gründung von Zweckverbänden) eine aufwändige und intensive Unterstützung, Beratung, Begleitung und Koordination durch den Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes erfordern. Solche Zusammenschlüsse unter den Gemeinden bedingen die Erarbeitung eines entsprechenden Vertragswerkes (Zusammenarbeitsvertrag oder Verbandsordnung). Der Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes wird dabei vom – bei Gemeindeangelegenheiten federführenden – Amt für Justiz und Gemeinden jeweils zur schulrechtlichen Prüfung und Stellungnahme aufgefordert. Bei Zusammenschlüssen von Schulen der Sekundarstufe I ist zudem eine Anpassung der Verordnung über die Bildung von Schulkreisen für die Orientierungsschulen und die Sonderklassen vom 13. Dezember 1983 (SHR 411.111) notwendig. In diesem Falle ist gemäss Art. 6 Abs. 1 des Schulgesetzes überdies ein Antrag des Erziehungsrates an den Regierungsrat erforderlich, wobei der Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes wiederum massgeblich in den formalen Verfahrensablauf (u.a. Vorbereitung der Verordnungsrevision, Mitwirkung bei der Erstellung des Antrags an den Regierungsrat) involviert ist. Es ist deshalb während einer Übergangsphase von drei Jahren von einer zusätzlichen 50-Prozent-Stelle im Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes auszugehen (ca. 3 x 65'000 Franken = 195'000 Franken).

Die finanziellen Mittel für diese zusätzlichen Ausgaben und Stellen werden im Rahmen des regulären Budgetprozesses beantragt.

Insgesamt werden so auf der Seite des Kantons in den ersten drei Jahren nach Einführung des neuen Finanzierungssystems über 1,7 Mio. Franken und ab dem vierten Jahr über 1,86 Mio. Franken frei, die zur Erhöhung der Schulqualität eingesetzt werden können.

Tabelle 6: Reduktion des Kantonsanteils durch Einführung von Soll-Klassengrössen

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
Schuljahr		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Reduktion Kantonsanteil Einf. Soll-Klassengrösse (aus Tab. 4 Bst. h) (Fr.)	129'843	334'675	788'037	499'685	1'255'973	1'166'858
b	Reduktion Total im Schuljahr 2019/20 (Fr.)	2'173'853					
c	Reduktion Total im Schuljahr 2020/21 (Fr.)	2'001'218					
d	Reduktion Total im Durchschnitt pro Jahr: (b+c)÷2 (Fr.)	2'087'536					

Tabelle 7: Frei werdende Mittel beim Kanton zur Reinvestition in die Schulqualität

		1. Schuljahr nach Einführung	2. und 3. Schuljahr nach Einführung	ab 4. Schuljahr nach Einführung
a	Total Reduktion Kantonsanteil pro Jahr (aus Tab. 6 Bst. d) (Fr.)	2'087'536	2'087'536	2'087'536
b	Abzug für Härtefälle	200'000	200'000	200'000
c	0,5 Stellen Schulentwicklung und Aufsicht	65'000	65'000	
d	0,2 Stellen DS Primar- und Sekundarstufe I	24'000	24'000	24'000
e	Projektkosten für Anpassungen Abrechnungssysteme	20'000		
f	0,5 Stellen Rechtsdienst	65'000	65'000	
g	Frei werdende Mittel Kanton zur Reinvestition Schulqualität (Fr.)	1'713'536	1'733'536	1'863'536

Die frei werdenden Mittel sollen gemäss Postulat zur Erhaltung oder Steigerung der Schulqualität eingesetzt werden. Auf eine Koppelung dieser Vorlage mit einem oder mehreren Vorhaben zur Reinvestition der frei werdenden finanziellen Mittel soll verzichtet werden. Dies einerseits um dem Grundsatz der Einheit der Materie Rechnung zu tragen, andererseits soll vermieden werden, dass sich eine Uneinigkeit der Mitglieder des Kantonsrates oder der Stimmbürger zum Verwendungszweck der frei werdenden Mittel negativ auf die dringend notwendige Anpassung der Steuerung der Mittelvergabe im Volksschulbereich auswirken kann. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die zur Erreichung der Kostenneutralität vorgenommene Verknüpfung der Vorlage vom 3. Dezember 2013 betreffend die Umsetzung der zusätzlichen Entlastung der Klassenlehrpersonen (ESH3-Ergänzungsvorlage) mit einer Ressourcensteuerungs-Vorlage

vom Kantonsrat am 5. März 2018 als nicht optimal erachtet wurde, weshalb er die beiden Vorlagen letztendlich trennte.

Die folgenden bereits geplanten Vorhaben im Volksschulbereich, die eine mögliche Mitfinanzierung des Kantons beinhalten, werden deshalb unabhängig von der vorliegenden Vorlage Ressourcensteuerung an den Kantonsrat überwiesen: Einführung von flächendeckend geleiteten Schulen (Motion 2018/7) und flächendeckende Umsetzung der Integrativen Schulform (ISF). Des Weiteren soll in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass der Kanton bereits in der Vergangenheit finanzielle Mittel in die Schulqualität investiert hat, so unter anderem bei der Umsetzung der zusätzlichen Entlastung der Klassenlehrpersonen (ESH3-Ergänzungsvorlage) per 1. August 2019 und der Umsetzung des Medien- und Informatik-Konzepts für die Primar- und Sekundarstufe I per 1. Januar 2021.

2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemäss Postulat soll die Autonomie der Gemeinden in schulischen Belangen so weit als möglich erhalten bleiben. Durch die vorgeschlagene Neuregelung der Finanzierung der Volksschule mittels Schülerpauschalen kann diesem Anspruch Rechnung getragen werden. Die Gemeinden können auch in Zukunft im Rahmen der kantonal verbindlichen Eckwerte zur Sicherstellung der Qualität und eines einheitlichen Bildungsangebotes über die Organisation und Ausgestaltung der Schule sowie über eine allfällige regionale Zusammenarbeit oder die Bildung von Zweckverbänden selber entscheiden.

Mit der Einführung des neuen Finanzierungsmodells erhalten die Gemeinden zusätzlichen Gestaltungsspielraum, da – wie unter Ziffer 1 erläutert – auf Kantonsseite gewisse bestehende, zwingend einzuhaltende regulatorische Vorgaben wegfallen bzw. durch Empfehlungen in der Form von Referenzgrössen ersetzt werden. Die Gemeinden sind jedoch frei, von diesen Empfehlungen abzuweichen und eigene Modelle zu entwickeln, sofern diese vom Erziehungsdepartement als mindestens gleichwertig beurteilt werden.

Des Weiteren können die Gemeinden unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben auf lokale Ansprüche reagieren und individuelle unterrichtsorganisatorische Lösungen realisieren. So entscheiden sie über den Einsatz von Lehrpersonen, die Grössen der Klassen, Unterrichtsformen und die Ausgestaltung von Wahl- und Freifächern sowie von Förderangeboten.

Damit gewinnen die Gemeinden insgesamt organisatorischen Handlungsspielraum. Mit der Summe der ihnen aufgrund der Anzahl Schülerinnen und Schüler zustehenden Schülerpauschalen und Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (vgl. Beilage 3) organisieren sie vor Ort ein qualitativ ausreichendes und pädagogisch wirksames Schulangebot. Als

verbindliche Leitplanken gelten die gesetzlichen Vorgaben, kantonale Reglemente, die Bildungsrechte aller Schülerinnen und Schüler, der Lehrplan und die dort integrierten Stunden tafeln, die Schulstruktur mit Kindergarten, Primarschule, Real- und Sekundarschule sowie die Anstellungsbedingungen und der Berufsauftrag für die Lehrpersonen des Kantons Schaffhausen. Damit erweitert sich für die Schulen auch die Verantwortung, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen für ein sachgerechtes Bildungsangebot gemäss Schulgesetz zu sorgen.

Zur Sicherstellung der Schulqualität und des zweckentsprechenden Einsatzes der Kantonsbeiträge in Form von Schülerpauschalen und Zuschlägen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler ist das Erziehungsdepartement als Aufsichtsbehörde befugt, als ultima ratio diese Beiträge zu kürzen oder zu verweigern, falls ein Schulträger die Vorgaben betreffend den Einsatz dieser Beiträge nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.

Neben der Erweiterung des Handlungsspielraums führt die Änderung des Finanzierungsmodus bei einer effizienten Klassenbewirtschaftung auch auf der Seite der Gemeinden zur Freisetzung von finanziellen Mitteln. Aufgrund der Gemeindeautonomie können die Gemeinden frei darüber entscheiden, wie sie diese eingesparten Mittel verwenden möchten. In Anbetracht der Tatsache, dass die vorliegende Vorlage die Gemeinden nicht verpflichtet, eine Optimierung der Klassenorganisation anzugehen bzw. eine engere Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden anzustreben, verbleibt diesen ein weiter Gestaltungsspielraum. Insofern kann hier die Höhe der frei werdenden Mittel auf Gemeindeseite nicht exakt beziffert werden, da diese von der kommunalen Situation abhängig ist. Bei einer Erneuerung des Finanzierungsmodells und der Anhebung der durchschnittlichen Klassengrösse auf die oben unter Abschnitt IV Ziffer 1.3 erläuterten Ziel- bzw. Soll-Klassengrössen könnten bei den Gemeinden insgesamt finanzielle Mittel im Umfang von über 2,8 Mio. Franken frei werden, wie die nachfolgende Tabelle aufzeigt.

Tabelle 8: Potentiell frei werdende finanzielle Mittel bei den Gemeinden
(vgl. Detailberechnungen in Beilage 4, Tabelle 8a)

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Total Anteil Gemeinden Lehrerbesoldungen bisher: 57,7 Prozent (Fr.)	8'448'124	8'665'689	27'852'023	28'040'950	15'284'729	15'637'097
b	Total Lehrerbesoldungen neu (Fr.)	14'334'505	14'227'330	46'407'432	47'416'546	23'520'794	24'342'158
c	Beitrag Kt. SchP (Fr.)	5'647'765	5'405'875	19'014'840	19'413'014	9'747'836	10'019'669
d	Beitrag Kt. Zuschlag fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (Fr.)	505'311	527'394	633'946	628'430	230'516	244'530
e	Total Aufwendungen Gemeinden Lehrerbesoldungen neu: b-c-d (Fr.)	8'181'429	8'294'061	26'758'646	27'375'102	13'542'442	14'077'959
f	Potentielle Reduktion Aufwendungen Gemeinden: a-e (Fr.)	266'695	371'628	1'093'377	665'848	1'742'287	1'559'138
g	Potentielle Reduktion Total im Schuljahr 2019/20 (Fr.)	3'102'359					
h	Potentielle Reduktion Total im Schuljahr 2020/21 (Fr.)	2'596'614					
i	Potentielle Reduktion Total im Durchschnitt pro Jahr $(g+h) \div 2$ (Fr.)	2'849'486					

Erläuterungen zu den Berechnungen:

Um feststellen zu können, welcher Betrag bei den Gemeinden bei einem Übergang auf Schülerpauschalen und einer gleichzeitigen Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen – und damit einhergehend einer Reduktion der Anzahl Klassen – frei werden könnte, werden die Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrerbesoldungen unter dem aktuellen Finanzierungssystem in den beiden Bemessungsjahren 2019/20 und 2020/21 (a) denjenigen Aufwendungen gegenübergestellt, welche die Gemeinden in diesem Bemessungszeitraum mit dem in dieser Vorlage vorgeschlagenen Finanzierungsmodell gehabt hätten (e). Um diesen letzteren Betrag zu ermitteln, werden von den gesamten Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen, die bei einer Reduktion der Anzahl Klassen anfallen (b), die Kantonsbeiträge in Form von Schülerpauschalen (c) und Zuschlägen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (d) subtrahiert. Aus der Differenz zwischen den beiden Beträgen (a-e) ergeben sich die potentiell frei werdenden Mittel bei den Gemeinden.

VII. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (vgl. Anhang)

Grundsätzlich wird auf den Text des Gesetzesentwurfs im Anhang sowie auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen. Nachfolgend werden in Ergänzung dazu schwerpunktmässig soweit Erläuterungen angebracht, als diese für das Verständnis notwendig sind.

1. Schulgesetz

Art. 8 Abs. 1 (aufgehoben)

Die Bestimmung hält fest, dass Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen oder deren Klassen durch Beschluss des Regierungsrates aufgehoben werden können, wenn der Bestand einer bestimmten Anzahl Schülerinnen und Schüler nicht gesichert ist. Dadurch soll verhindert werden, dass der Kanton sich finanziell an der Führung von Kleinstklassen zu beteiligen hat. Mit dem Systemübergang zu einer Schülerpauschale verliert die Bestimmung an Bedeutung und kann deshalb aufgehoben werden. Die aus pädagogischer Sicht erforderliche Mindestanzahl von Schülerinnen und Schülern in einer Klasse wird neu in § 10 Abs. 8 des Schuldekretes vom 27. April 1981 (SHR 410.110) geregelt.

Art. 30 Abs. 2 (aufgehoben)

Die Bestimmung verpflichtet die Gemeinden, Kindergärten einzurichten, wenn ein Mindestbestand von Kindern gesichert ist. Seit die Schulpflicht 11 Jahre dauert und auch den zweijährigen Kindergarten umfasst, ist diese Bestimmung obsolet und soll deshalb aufgehoben werden.

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 (aufgehoben)

Die Bestimmung regelt die Führung einer vierten Klasse auf der Sekundarstufe I. Seit am Berufsbildungszentrum (BBZ) Schaffhausen das Berufswahlvorbereitungsjahr (BVJ) angeboten wird, wird auf der Sekundarstufe I kein viertes Schuljahr mehr unterrichtet. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 von Art. 38 sind deshalb obsolet und sollen aufgehoben werden.

Art. 92 (aufgehoben)

Die Bestimmung in Art. 92, die eine finanzielle Beteiligung des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und die Orientierungsschulen von 42,3 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen vorsieht, wird durch die Einführung des neuen Finanzierungsmodells in den nArt. 92b ff. des Schulgesetzes obsolet und soll aufgehoben werden.

Art. 92b

Die Bestimmung hält fest, dass die Beteiligung des Kantons an den Bildungskosten grundsätzlich in Form einer Schülerpauschale erfolgt. Der Kanton entrichtet den Gemeinden und

Schulortsgemeinden bzw. den Zweckverbänden für alle Lernenden, die im Kanton Schaffhausen tatsächlichen Aufenthalt haben, eine Schülerpauschale, deren Höhe von der besuchten Schulstufe abhängig ist. Die Schulpflicht wird durch den Besuch der Schule am tatsächlichen Aufenthaltsort der Schülerin bzw. des Schülers erfüllt. Dieser entspricht nicht unbedingt dem zivilrechtlichen Wohnsitz, der sich bei Kindern gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB in der Regel am Wohnsitz der Eltern befindet.

Mit der Leistung der Schülerpauschale beteiligt sich der Kanton grundsätzlich abschliessend an den Kosten der Gemeinden für den Regel-Schulbetrieb. Eine andere oder zusätzliche Beitragsleistung durch den Kanton erfolgt nur, wenn eine solche Pflicht im Schulgesetz oder in einem anderen Rechtserlass statuiert ist.

Für die Berechnung der einem Schulträger bzw. Zweckverband zustehenden Beiträge wird auf die Anzahl Schülerinnen und Schüler des vorhergehenden Schuljahres abgestellt. Massgebend sind die Daten der Schülerstatistik (Stichtag 30. September des Vorjahres). Dies führt zwar dazu, dass Veränderungen der Schülerzahlen erst mit einem Jahr Verzögerung in die Berechnung der einem Schulträger zustehenden Beiträge einfließen, andererseits verschafft dieses Vorgehen Planungssicherheit. Jährliche Unterschiede ergeben sich aufgrund veränderter Schülerzahlen, diese sind von den Schulträgern zu einem grossen Teil voraussehbar. Bei substantiellen Veränderungen der Schülerzahl (z.B. aufgrund einer veränderten Schulumorganisation oder Entwicklungen im Asylwesen) besteht unter Umständen die Möglichkeit, eine Härtefallentschädigung nach nArt. 92e des Schulgesetzes zu beantragen.

Art. 92c

Neben dem Pauschalbetrag für jede Schülerin und jeden Schüler nach nArt. 92b des Schulgesetzes, mit dem sich der Kanton finanziell am schulischen Regelbetrieb beteiligt, der auch ein Grundangebot an SHP und DaZ enthält, soll zusätzlich für alle fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler ein Zuschlag geleistet werden. Dieser dient neben der Schülerpauschale der Bereitstellung von Förderangeboten zur sprachlichen und sozialen Integration von fremdsprachigen Lernenden.

Mit diesem Zuschlag ausschliesslich für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass deren Anzahl in den einzelnen Gemeinden variiert und ein hoher Anteil an fremdsprachigen Lernenden höhere Kosten für sprachliche und soziale Integrationsangebote verursacht. Der spezifische Zuschlag für fremdsprachige Lernende bezweckt deshalb einen Ausgleich der unterschiedlichen finanziellen Belastung der Gemeinden für sprachliche Integrationsmassnahmen.

Die Höhe des Zuschlags ist wie bei der Schülerpauschale abhängig von der besuchten Schulstufe. In Anbetracht der Tatsache, dass der schulischen Benachteiligung von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern dann am wirksamsten entgegengewirkt werden kann, wenn deren Sprachkompetenzen möglichst früh gezielt gefördert werden und Investitionen zur Förderung der sprachlichen Fähigkeiten im Kindergarten besonders effektiv sind, fallen auf dieser Schulstufe höhere Kosten für die Bereitstellung solcher Angebote an. Die Höhe des Zuschlags auf dieser Stufe ist aus diesem Grund signifikant höher als in der Primarschule und auf der Sekundarstufe I (vgl. die Beträge in der Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... in Anhang 1).

Art. 92d

Dieser Artikel umschreibt Schlüsselfaktoren, die lohnwirksam sind und damit die Kosten der Gemeinden beeinflussen. Bei einer Veränderung eines oder mehrerer dieser Faktoren soll eine Anpassung der Schülerpauschale bzw. des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler erfolgen, sofern die im Gesetz umschriebenen Schwellenwerte überstiegen werden. Der Kantonsanteil beträgt wie bisher 42,3 Prozent. Dieser Kostenteiler hat gemäss Art. 92f des Schulgesetzes weiterhin Gültigkeit bei sporadisch anfallenden Lohnkosten, weshalb auf diese Bestimmung verwiesen wird. Die Aufzählung der Faktoren gemäss lit. a bis e ist abschliessend.

Art. 92e

Diese Bestimmung ermöglicht eine Berücksichtigung von Härtefällen, in denen es vorübergehend nicht möglich ist, ein Schulangebot zu realisieren, das den kantonalen Vorgaben entspricht. In solchen Situationen kann das Erziehungsdepartement ausnahmsweise zusätzliche finanzielle Mittel bewilligen. Erforderlich ist ein begründetes Gesuch der Gemeinde. Das Erziehungsdepartement überprüft die Situation eingehend und klärt, ob alle Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind.

Grundsätzlich ist dieser Zuschlag auf eine bestimmte Zeitdauer zu beschränken, bis sich die Situation ändert bzw. eine schulorganisatorische Lösung gefunden wird, welche die Organisation eines ausreichenden Schulunterrichts ermöglicht.

Art. 92f

Dieser Bestimmung lässt sich entnehmen, dass sich der Kanton bei sporadisch anfallenden Lohnkosten für Stellvertretereinsätze und Unterstützungsleistungen in problematischen Aus-

nahmesituationen auf Anweisung des Inspektorates wie bisher mit einem Anteil von 42,3 Prozent an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen beteiligt. Die bestehenden Prozesse bleiben in diesen Bereichen unverändert.

Art. 92g

Mit der Umstellung auf das neue Finanzierungsmodell erhalten die Gemeinden mehr Autonomie bei der Schul- und Klassenorganisation. Das Erziehungsdepartement soll als Aufsichtsbehörde dafür sorgen, dass dennoch an allen Schulen im Kanton ein qualitativ ausreichender und pädagogisch wirksamer Schulunterricht sichergestellt ist. Hierzu erlässt es Reglemente. So werden beispielsweise die unter Abschnitt VI Ziffer 2 erläuterten Referenzgrössen in Reglementen festgelegt. Der zuständige Schulinspektor bzw. die zuständige Schulinspektorin der Abteilung Schulentwicklung beraten die Gemeinden bei der Schulplanung und führen Überprüfungen durch. Werden Mängel bei der Einhaltung der Vorgaben betreffend die Schulqualität festgestellt, kann das Erziehungsdepartement als ultima ratio die kantonalen Beiträge kürzen oder verweigern. Das Erziehungsdepartement entscheidet in Form einer Verfügung.

Art. 92h

Die Gemeinden melden dem Kanton die Anzahl Schülerinnen und Schüler, für die der Kanton eine Schülerpauschale bzw. einen Zuschlag für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler zu entrichten hat. Zu Kontrollzwecken soll der Kanton Klassenlisten mit Angaben zu den einzelnen Schülerinnen und Schülern bei den Gemeinden einfordern können. Es handelt sich dabei um Personendaten, die nur bearbeitet werden dürfen, wenn eine gesetzliche Grundlage dafür besteht (Art. 2 lit. a i.V.m. Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994 [Kantonales Datenschutzgesetz; SHR 174.100]). Mit der Aufnahme von nArt. 92h in das Schulgesetz soll dieser datenschutzrechtlichen Vorgabe Rechnung getragen werden.

Art. 92i

Einzelheiten zu den nArt. 92b–92h des Schulgesetzes sollen in einer Verordnung festgelegt werden. Mit der Aufnahme von nArt. 92i in das Schulgesetz soll dem Regierungsrat die dazu erforderliche Erlasskompetenz eingeräumt werden.

Zu den auf Verordnungsstufe zu regelnden Einzelheiten gehören Stichtage oder administrative Abläufe. So soll unter anderem festgehalten werden, dass die Schülerpauschalen und die Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler monatlich pro rata ausbezahlt werden. Die Lohnzahlungen der Lehrpersonen erfolgen wie bis anhin zentral über die Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I. Der Kanton bezahlt die Lehrerlöhne monatlich aus und verrechnet diese mit den pro rata anfallenden Schülerpauschalen und Zuschlägen für fremdsprachige

Schülerinnen und Schüler. Der Differenzbetrag zwischen ausbezahlter Lohnsumme und Schülerpauschalen bzw. Zuschlägen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler pro rata wird den Schulträgern bzw. Zweckverbänden gutgeschrieben bzw. belastet. Durch dieses Vorgehen können einerseits Liquiditätsengpässe auf Seiten der Gemeinden sowie des Kantons weitgehend vermieden werden und andererseits kann darauf verzichtet werden, grössere Geldsummen zwischen den beteiligten Akteuren hin- und her zu schieben. Ebenfalls wird der Betrag der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler auf Verordnungsstufe festgehalten (vgl. nArt. 92d des Schulgesetzes).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (Ressourcensteuerung)

Die Höhe der Schülerpauschalen und der Zuschläge für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler bei Inkrafttreten der Vorlage am ... werden für den Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I einmalig aus den entsprechenden Finanzdaten der beiden Schuljahre 2019/20 und 2020/21 abgeleitet.

Entgegen den in einzelnen Vernehmlassungsantworten geäusserten Befürchtungen hatte die COVID-19-Pandemie keinen Einfluss auf die Höhe der Beitragszahlungen des Kantons, weshalb die beiden Bemessungsjahre als repräsentativ gelten und sich eine Berücksichtigung eines längeren Bemessungszeitraumes nicht aufdrängt. Eine solche wäre auch aufgrund der Einführung des Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2019/20, die umfangreiche Änderungen in den Stundentafeln nach sich zog, nur erschwert realisierbar.

Änderungen der Faktoren gemäss nArt. 92d Abs. 1 nach dem Schuljahr 2020/21 bis zum Inkrafttreten der Vorlage werden unabhängig vom Erreichen des Schwellenwerts von 1 Prozent bei der Berechnung der Beiträge berücksichtigt.

2. Schuldekret

§ 2a Abs. 3 (aufgehoben)

Diese Bestimmung legt die Anzahl Lektionen Abteilungsunterricht bzw. Teamteaching verbindlich fest. Mit der Einführung der Vorlage Ressourcensteuerung wird die Anzahl Abteilungslektionen in Form einer Referenzgrösse als Empfehlung festgelegt, weshalb die Bestimmung obsolet wird und aufgehoben werden kann.

§ 10 Abs. 3, 5, 6 und 8

Abs. 3 (aufgehoben)

Dieser Absatz verpflichtet die Gemeinden, bei tiefen Schülerzahlen die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden zu prüfen. Mit der Einführung der Vorlage Ressourcensteuerung entfällt diese Pflicht. Die Bestimmung wird obsolet und kann aufgehoben werden. Die Gemeinden entscheiden selber, ob sie eine Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden prüfen möchten oder allenfalls bei kleinen Klassen lieber Zusatzkosten auf sich nehmen.

Abs. 5 (aufgehoben)

Der vorliegende Absatz sieht eine Mindestschülerzahl für den Unterricht in Wahlfächern und fakultativen Fächern vor. Mit der Einführung der Vorlage Ressourcensteuerung entfällt diese Vorgabe. Die Bestimmung wird obsolet und kann aufgehoben werden. Die Gemeinden entscheiden selber, ob sie eine Mindestschülerzahl für diese Unterrichtsgefässe festlegen möchten.

Abs. 6 (aufgehoben)

Dieser Absatz verlangt die Einrichtung von gemeinsamem Unterricht, wenn die Lehrpläne und die Zahl der Schülerinnen und Schüler es gestatten. Die Bestimmung wird mit der Einführung der Vorlage Ressourcensteuerung obsolet und kann aufgehoben werden. Die Gemeinden entscheiden selber, ob und unter welchen Voraussetzungen sie einen gemeinsamen Unterricht vorsehen möchten.

Abs. 8 (neu)

Die Bestimmung hält fest, dass alle Klassen des Kindergartens, der Primarschule und der Sekundarstufe I in der Regel mindestens fünf Schülerinnen und Schüler umfassen müssen. Die Festlegung dieser Untergrenze erfolgt aus pädagogischen Gründen. Ein wirksamer Unterricht ist in der Regel nur möglich, wenn auch Interaktionen zwischen den Schülerinnen und Schülern stattfinden, was in Kleinstklassen mit vier oder weniger Schülerinnen und Schülern nur eingeschränkt möglich ist. In begründeten Ausnahmefällen soll aber von diesem Erfordernis abgewichen werden können.

Neu soll zudem die Mindestzahl für die Klassen der Kantonsschule im Schuldekret festgelegt werden. Der bisherigen Praxis entsprechend (in analoger Anwendung des bisherigen Art. 8 Abs. 1 des Schulgesetzes) müssen alle Klassen der Kantonsschule in der Regel acht Schüler umfassen.

§ 63

Die Bestimmung verweist für die Bemessung des Kantonsbeitrags für Fortbildungsunterricht gemäss Art. 53 Abs. 2 lit a und b des Schulgesetzes auf Art. 92 des Schulgesetzes. Da diese Bestimmung aufgehoben wird, soll neu auf nArt. 92f des Schulgesetzes bzw. den in dieser

Bestimmung enthaltenen Kostenteiler verwiesen werden, ohne dass damit eine inhaltliche Änderung verbunden ist.

3. Rechtliche Umsetzung auf Verordnungsebene

Der Vollzug auf Verordnungsebene obliegt dem Regierungsrat.

4. Inkrafttreten

Zu beachten ist, dass die Gemeinden für die schulorganisatorische Planung und die Erarbeitung der notwendigen Grundlagen für eine mögliche Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mindestens drei Jahre Zeit benötigen. Eine Inkraftsetzung ist deshalb frühestens auf den Beginn des Schuljahres 2025/26 möglich.

VIII. Anträge

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Neuausrichtung des Modells zur Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung) einzutreten und den im Anhang beigefügten Beschlussentwürfen zuzustimmen.

Ebenso beantragen wir Ihnen, den entsprechenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

- *Postulat Nr. 2017/8 «Ressourcensteuerung der Volksschule im Kanton Schaffhausen» vom 22. August 2017 der Spezialkommission 2017/4 unter der Leitung von Kantonsrat Peter Scheck.*

Schaffhausen, 7. Dezember 2021

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhänge:

Anhang 1: Beschluss betreffend Änderung des Schulgesetzes

Anhang 2: Beschluss betreffend Änderung des Schuldekretes

Beilagen (schematische Darstellungen):

Beilage 1: Berechnung der Schülerpauschale

Beilage 2: Stufendifferenzierte Berechnung der Schülerpauschalen

Beilage 3: Bemessung des Kantonsanteils

Beilage 4: Detailberechnungen

Schulgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 1

Aufgehoben

Art. 30 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2

¹ Satz 2 aufgehoben

² Aufgehoben

Art. 92

Aufgehoben

Art. 92b

Die Schulträger bzw. die Zweckverbände erhalten für jeden Schüler, der tatsächlichen Aufenthalt im Kanton Schaffhausen hat, einen Beitrag in Form einer Schülerpauschale, deren Höhe durch die jeweilige Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) bestimmt wird. Massgebend für die Berechnung ist die Schülerzahl am 30. September des Vorjahres.

Schülerpauschale

Art. 92c

Der Kanton beteiligt sich mit einem Zuschlag für jeden fremdsprachigen Schüler an den Kosten von Bildungsangeboten zur sprachlichen und sozialen Integration von fremdsprachigen Lernenden. Die Höhe des Zuschlags wird durch die jeweilige Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) bestimmt. Massgebend für die Berechnung ist die Schülerzahl am 30. September des Vorjahres.

Zuschlag für fremdsprachige Schüler

Art. 92d

¹ Der Regierungsrat legt den Betrag der Schülerpauschale und des Zuschlags für fremdsprachige Schüler für das folgende Schuljahr neu fest, wenn sich einer oder mehrerer der folgenden Faktoren ändert und daraus eine Abweichung des Betrags der Schülerpauschale bzw. des Zuschlags für fremdsprachige Schüler um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Stand seit der letzten Anpassung resultiert:

Neuberechnung

- a) Strukturelle und individuelle Lohnanpassungen inkl. Änderung von Sozialversicherungsbeiträgen;
- b) Teuerungsausgleich der Löhne;

- c) Veränderung des definierten 100 Prozent-Pensums einer Lehrperson;
- d) Veränderung der Stundentafel;
- e) Veränderung der Referenzgrössen.

² Die Berechnung nach Absatz 1 basiert auf dem in Art. 92f festgelegten Anteil des Kantons.

Art. 92e

Zuschlag für Härtefälle

¹ Das Erziehungsdepartement kann auf begründetes Gesuch des Schulträgers bzw. des Zweckverbandes in Härtefällen ausnahmsweise einen Zuschlag entrichten.

² Der Zuschlag bedarf einer eingehenden Überprüfung der Situation durch das Erziehungsdepartement und einer Klärung, ob alle Handlungsmöglichkeiten der Schule ausgeschöpft sind. Er wird grundsätzlich nur für eine bestimmte Zeitdauer gewährt.

³ Das Erziehungsdepartement entscheidet über die Höhe des Zuschlags unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen des bewilligten Budgets.

Art. 92f

Sporadisch anfallende Lohnkosten

Bei sporadisch anfallenden Lohnkosten (Stellvertretereinsätze und Unterstützungsleistungen in problematischen Ausnahmesituationen auf Anweisung des Inspektorates) entrichtet der Kanton den Schulträgern bzw. den Zweckverbänden Beiträge im Umfang von 42,3 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gemäss kantonalen Ansätzen, eingeschlossen die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen.

Art. 92g

Aufsicht und Massnahmen

¹ Für die Aufsicht ist das Erziehungsdepartement zuständig. Es erlässt Reglemente zur Sicherstellung der erforderlichen Unterrichtsqualität.

² Das Erziehungsdepartement kann die Beiträge für die Schülerpauschale oder den Zuschlag für fremdsprachige Schüler ausnahmsweise kürzen oder verweigern, falls der Schulträger bzw. der Zweckverband die Vorgaben betreffend Schulqualität nicht oder nicht in ausreichender Weise berücksichtigt. Das Erziehungsdepartement entscheidet in Form einer Verfügung.

Art. 92h

Datenschutz

Der Kanton ist berechtigt, zu Kontrollzwecken bei den Schulträgern bzw. den Zweckverbänden Klassenlisten einzufordern.

Art. 92i

Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat bestimmt das Nähere zu den Art. 92b–92h in einer Verordnung.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (Ressourcensteuerung)

a. Schülerpauschale

Die Höhe der Schülerpauschale beträgt bei Inkrafttreten der Änderung vom ... (Ressourcensteuerung) für

- a) den Kindergarten: 3'665 Franken;
- b) die Primarschule: 4'063 Franken;
- c) die Sekundarstufe I: 4'769 Franken.

b. Zuschlag für fremdsprachige Schüler

Die Höhe des Zuschlags für fremdsprachige Schüler beträgt bei Inkrafttreten der Änderung vom ... (Ressourcensteuerung) für

- a) den Kindergarten: 1'299 Franken;
- b) die Primarschule: 394 Franken;
- c) die Sekundarstufe I: 286 Franken.

c. Änderungen bis zum Inkrafttreten

Änderungen der Faktoren gemäss Art. 92d Abs. 1 bis zum Inkrafttreten der Vorlage werden berücksichtigt.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Schuldekret

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst gestützt auf Art. 96 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100) als Dekret:

I.

Das Schuldekret vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 2a Abs. 3

Aufgehoben

§ 10 Abs. 3, 5, 6 und 8

³ Aufgehoben

⁵ Aufgehoben

⁶ Aufgehoben

⁸ Als Mindestzahl gelten für alle Klassen des Kindergartens, der Primarschule und der Sekundarstufe I in der Regel fünf Schüler. Als Mindestzahl für alle Klassen der Kantonsschule gelten in der Regel acht Schüler.

§ 63

Der Kanton richtet für Fortbildungsunterricht gemäss Art. 53 Abs. 2 lit a und b des Schulgesetzes nach Abzug der Bundes- und Kursteilnehmerbeiträge Beiträge im Umfang des in Art. 92f des Schulgesetzes festgelegten Anteils des Kantons aus.

II.

¹ Dieses Dekret tritt zusammen mit der Änderung des Schulgesetzes vom ... in Kraft.

² Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

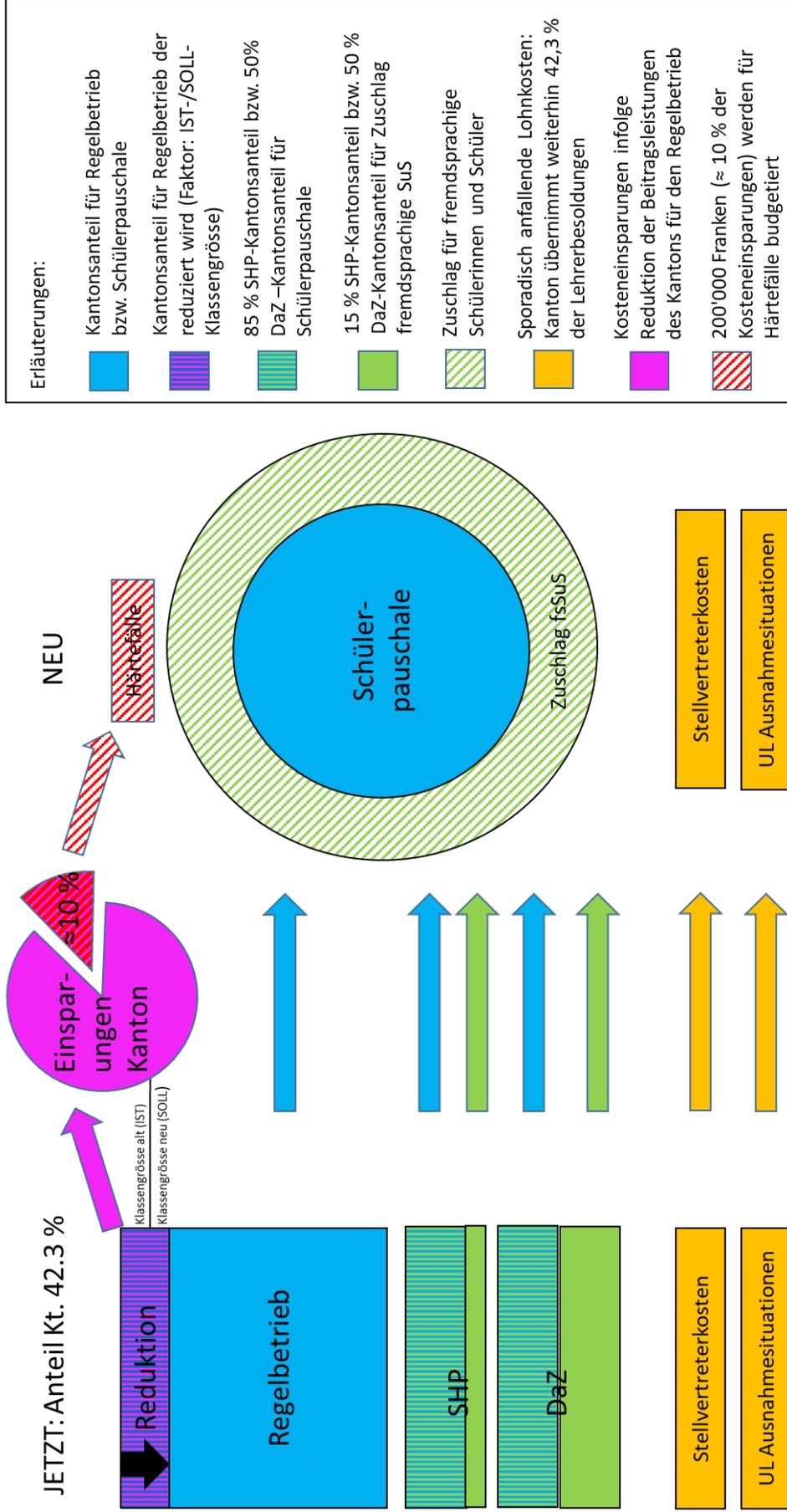
Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

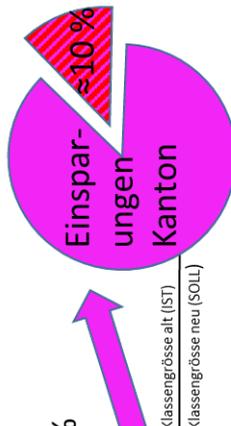
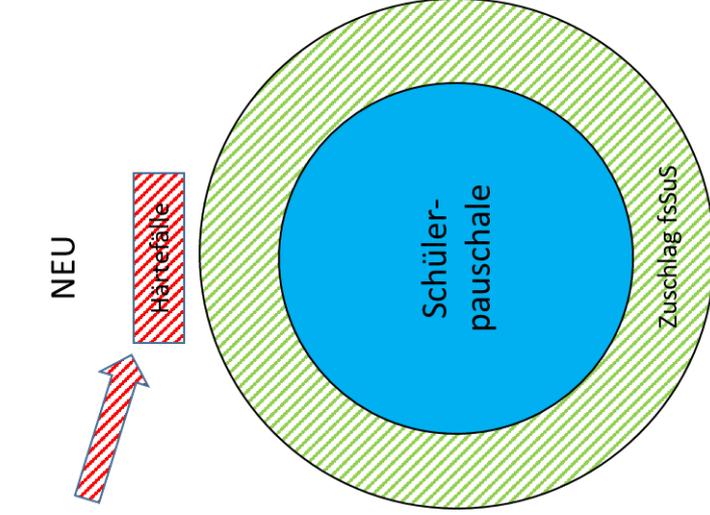
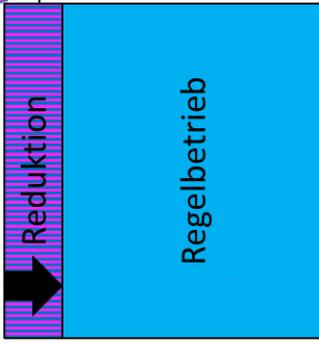
Der Präsident:

Die Sekretärin:

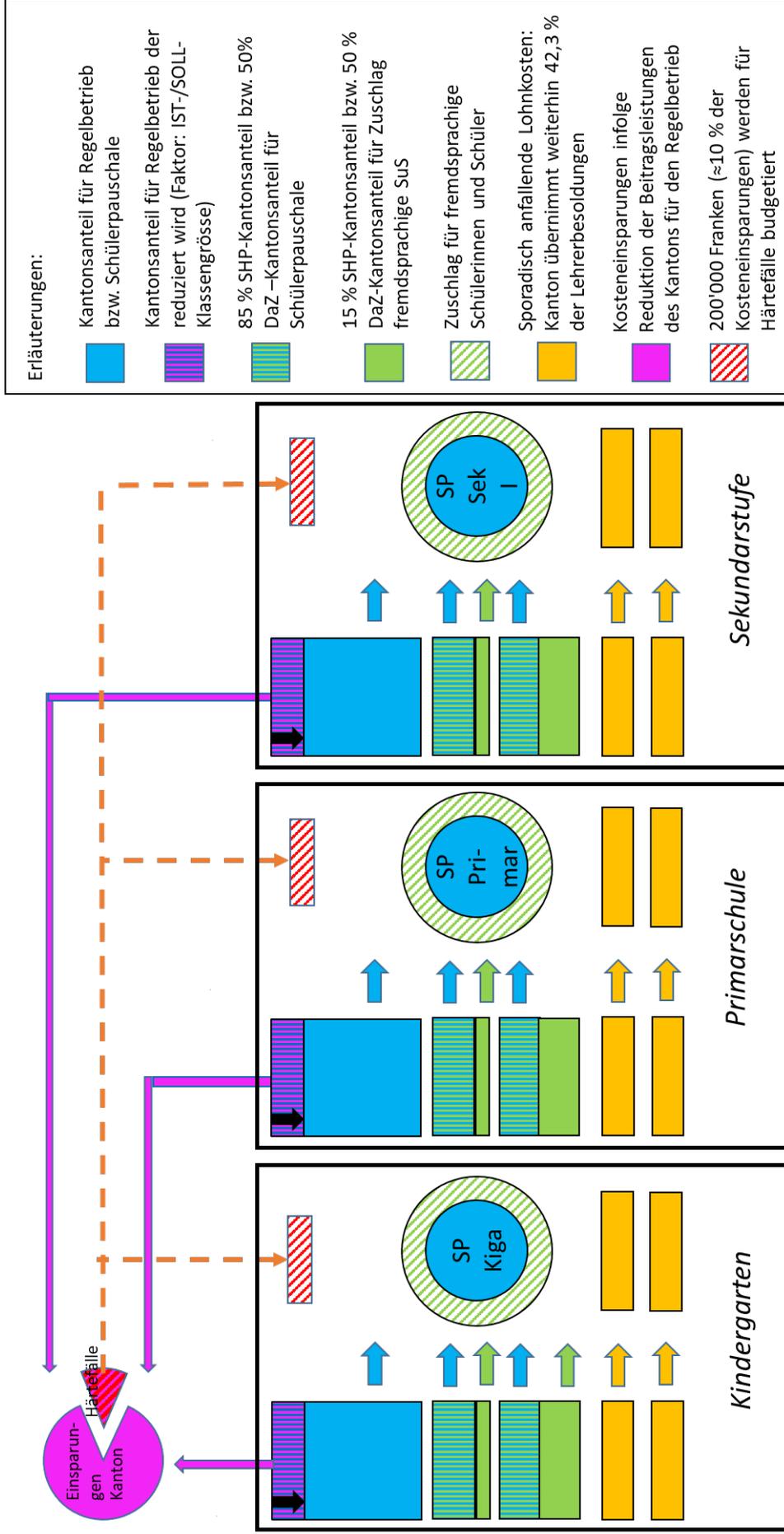
Beilage 1: Berechnung der Schülerpauschale



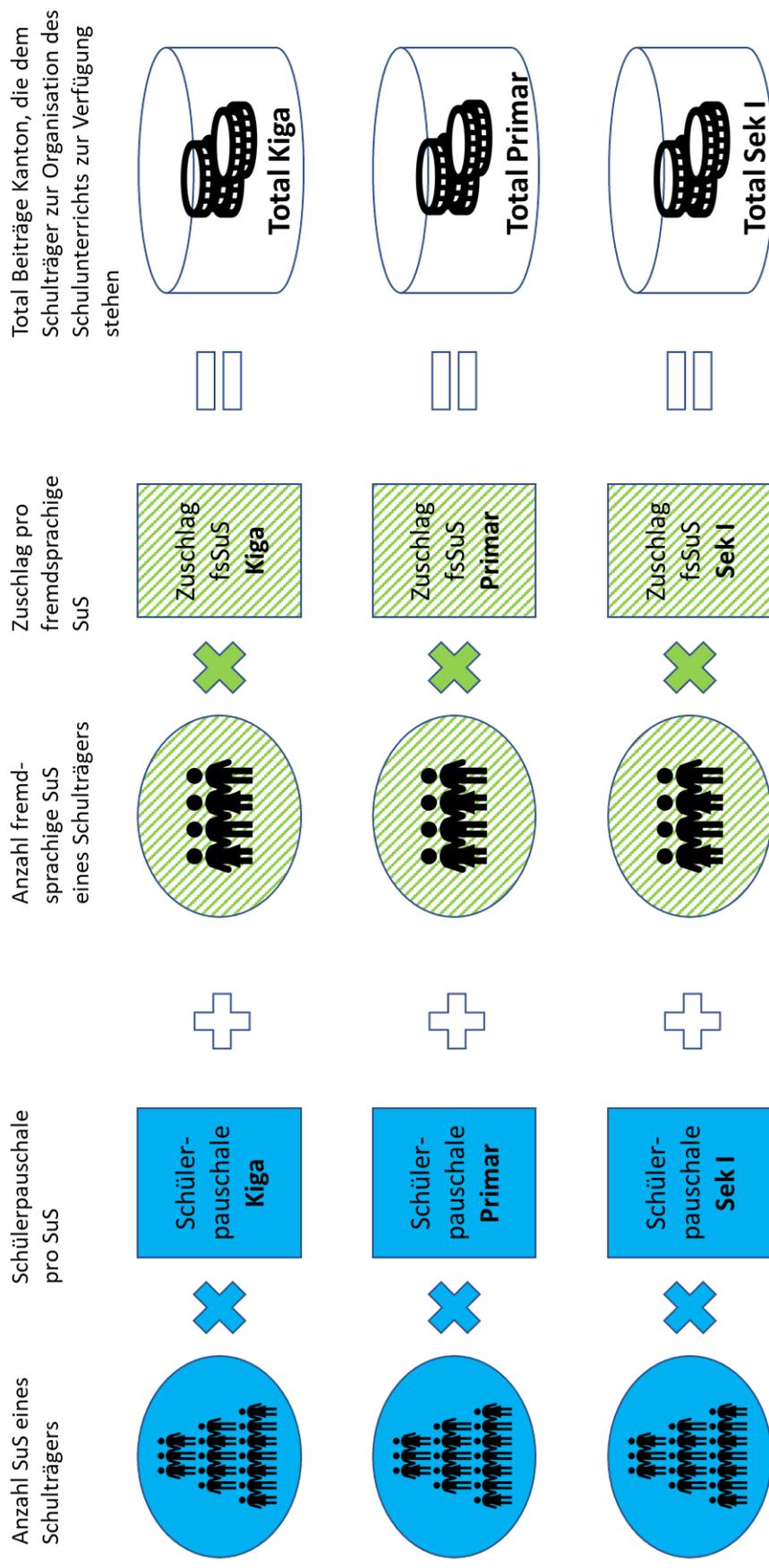
JETZT: Anteil Kt. 42.3 %



Beilage 2: Stufendifferenzierte Berechnung der Schülerpauschalen



Beilage 3: Bemessung des Kantonsanteils



Beilage 4: Detailberechnungen zu Tabelle 8

Tabelle 8a: Potentiell frei werdende finanzielle Mittel bei den Gemeinden (Details)

Schulstufe		Kindergarten		Primarschule		Sekundarstufe I	
		2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
a	Anteil Gemeinden Lehrerbesoldungen Regelbetrieb: 57,7 Prozent (Fr.)	6'524'382	6'634'189	23'684'804	23'455'732	13'914'775	14'116'402
b	Anteil Gemeinden Lehrerbesoldungen SHP: 57,7 Prozent (Fr.)	769'397	855'604	3'592'223	3'993'213	1'065'245	1'209'182
c	Anteil Gemeinden Lehrerbesoldungen DaZ: 57,7 Prozent (Fr.)	1'154'344	1'175'896	574'997	592'005	304'709	311'514
d	Total Anteil Gemeinden Lehrerbesoldungen bisher: a+b+c (Fr.) ->Tab. 8 Bst. a	8'448'124	8'665'689	27'852'023	28'040'950	15'284'729	15'637'097
e	Anzahl Klassen aktuell	88	88	265	266	126	128
f	Anzahl Schülerinnen und Schüler	1'541	1'475	4'680	4'778	2'044	2'101
g	Durchschnittliche Klassengrösse neu (Soll)	18.0	18.0	18.5	18.5	18.5	18.5
h	Anzahl Klassen neu	85.61	81.94	252.97	258.27	110.49	113.57
i	Kürzungsfaktor (Verhältnis Ist-Klassengrösse zu Soll-Klassengrösse)	0.9728535	0.9311869	0.9546150	0.9709409	0.8768769	0.8872466
j	Lehrerbesoldungen Regelbetrieb (Fr.)	11'307'421	11'497'728	41'048'186	40'651'182	24'115'728	24'465'168
k	Lehrerbesoldungen Regelbetrieb mit Soll-Klassengrössen (Fr.)	11'000'464	10'706'533	39'185'214	39'469'894	21'146'524	21'706'638
l	Lehrerbesoldungen SHP (Fr.)	1'333'444	1'482'849	6'225'689	6'920'646	1'846'179	2'095'635
m	Lehrerbesoldungen DaZ (Fr.)	2'000'597	2'037'948	996'529	1'026'006	528'091	539'885
n	Total Lehrerbesoldungen neu: k+l+m (Fr.) -> Tab. 8 Bst. b	14'334'505	14'227'330	46'407'432	47'416'546	23'520'794	24'342'158
o	Höhe SchP (Fr.)	3'665	3'665	4'063	4'063	4'769	4'769
p	Beitrag Kt. SchP (Fr.) -> Tab. 8 Bst. c	5'647'765	5'405'875	19'014'840	19'413'014	9'747'836	10'019'669
r	Höhe Zuschlag fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (Fr.)	1'299	1'299	394	394	286	286
s	Anzahl fremdsprachige Schülerinnen und Schüler	389	406	1'609	1'595	806	855

t	Beitrag Kt. Zuschlag fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (Fr.) -> Tab. 8 Bst. d	505'311	527'394	633'946	628'430	230'516	244'530
u	Total Lehrbesoldungen Gemeinden neu: n-p-t (Fr.) -> Tab. 8 Bst. e	8'181'429	8'294'061	26'758'646	27'375'102	13'542'442	14'077'959
v	Potentielle Reduktion Auf- wendungen Gemeinden: d-u (Fr.) -> Tab. 8 Bst. f	266'695	371'628	1'093'377	665'848	1'742'287	1'559'138
w	Potentielle Reduktion To- tal im Schuljahr 2019/20 (Fr.) -> Tab. 8 Bst. g	3'102'359					
x	Potentielle Reduktion To- tal im Schuljahr 2020/21 (Fr.) -> Tab. 8 Bst. h	2'596'614					
y	Potentielle Reduktion Total im Durchschnitt pro Jahr $(w+x) \div 2$ (Fr.) -> Tab. 8 Bst. i	2'849'486					

Erläuterungen zu den Berechnungen:

Um feststellen zu können, welcher Betrag bei den Gemeinden bei einem Übergang auf Schülerpauschalen und einer gleichzeitigen Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrößen frei werden könnte, sind die Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrbesoldungen unter dem aktuellen Finanzierungssystem in den beiden Bemessungsjahren 2019/20 und 2020/21 (a-d) denjenigen Aufwendungen gegenüberzustellen, welche die Gemeinden in diesem Bemessungszeitraum mit dem in dieser Vorlage vorgeschlagenen Finanzierungsmodell gehabt hätten (k-u). Aus der Differenz zwischen diesen beiden Beträgen ergeben sich die potentiell frei werdenden Mittel bei den Gemeinden.

Schritt 1: Berechnung der Aufwendungen der Gemeinden für Lehrbesoldungen bisher (d)

$$\text{Formel: } a + b + c = d$$

Zunächst wird berechnet, wie hoch mit dem bisherigen Finanzierungsmodell die Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrbesoldungen sind. Hierzu werden die Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrbesoldungen für den Regelbetrieb (a), für den SHP-Unterricht (b) und den DaZ-Unterricht (c) addiert.

Schritt 2: Berechnung der Anzahl Klassen bei einer Anhebung der durchschnittlichen Klassengrößen auf die in Abschnitt IV Ziffer 1.3 erläuterten fiktiven Ziel- bzw. Soll-Klassengrößen (h)

$$\text{Formel: } f \div g = h$$

Um die Anzahl Klassen zu berechnen, die bei einer Anhebung der durchschnittlichen Klassengröße auf die in Abschnitt IV Ziffer 1.3 erläuterten fiktiven Ziel- bzw. Soll-Klassengrößen mit der bisherigen Anzahl Schülerinnen und Schüler noch geführt werden

müssten (h), wird die Anzahl Schülerinnen und Schüler (f) durch die Sollwerte der künftigen durchschnittlichen Klassengrößen (g) dividiert.

Schritt 3: Berechnung der Aufwendungen für Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb bei einer Reduktion der Anzahl Klassen gemäss Schritt 2 (k)

Formel: $j \div e \times h = k$

Um die Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb bei einer Reduktion der Anzahl Klassen aufgrund der Anhebung der Klassengrößen zu errechnen, werden die bisherigen gesamten Aufwendungen in diesem Bereich (j) durch die bisherige Anzahl Klassen (e) dividiert. Dadurch erhält man die durchschnittlichen Aufwendungen pro Klasse. Dieser Wert wird anschliessend mit der in Schritt 2 berechneten reduzierten Anzahl Klassen (h) multipliziert. Der so errechnete Betrag entspricht den zukünftigen gesamten Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb (k).

Schritt 4: Berechnung der gesamten Aufwendungen für Lehrerbesoldungen bei einer reduzierten Anzahl Klassen

Formel: $k + l + m = n$

Um die gesamten Aufwendungen für Lehrerbesoldungen zu berechnen, werden die unter Schritt 3 berechneten Aufwendungen für Lehrerbesoldungen für den Regelbetrieb und die Aufwendungen für Lehrerbesoldungen für SHP- und DaZ-Unterricht addiert.

Schritt 5: Berechnung der Beiträge des Kantons in Form von Schülerpauschalen (p)

Formel: $f \times o = p$

Anschliessend werden die Beiträge des Kantons in Form von Schülerpauschalen errechnet, indem die Anzahl Schülerinnen und Schüler (f) mit dem Betrag der Schülerpauschale (o) multipliziert wird.

Schritt 6: Berechnung der Beiträge des Kantons in Form von Zuschlägen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (t)

Formel: $r \times s = t$

Anschliessend werden die Beiträge des Kantons in Form von Schülerpauschalen errechnet, indem die Anzahl fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (r) mit dem Betrag des Zuschlags für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (s) multipliziert wird.

Schritt 7: Berechnung der Aufwendungen der Gemeinden für Lehrerbesoldungen nach Abzug der Kantonsbeiträge in Form von Schülerpauschalen und Zuschlägen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler (u)

Formel: $n - p - t = u$

Um zu berechnen, wie hoch der Anteil der Gemeinden an den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen ist, werden von den bei Schritt 4 errechneten Aufwendungen (n) die bei den Schritten 5 und 6 errechneten Kantonsbeiträge (p) und (t) subtrahiert. Dieser Betrag entspricht den Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen, welche die Gemeinden mit dem in dieser Vorlage vorgestellten Finanzierungsmodell zu finanzieren hätten.

Schritt 8: Berechnung der potentiell frei werdenden Mittel auf der Seite der Gemeinden (v)

Formel: $d - u = v$

Um die bei den Gemeinden potentiell frei werdenden Mittel durch die Änderung des Finanzierungssystems und die damit verbundene Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrößen zu ermitteln, werden von den bei Schritt 1 berechneten Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrerbesoldungen nach dem bisherigen System (d) die bei Schritt 7 berechneten Aufwendungen der Gemeinden nach dem hier vorgeschlagenen System (u) subtrahiert. Dadurch erhält man für jede Schulstufe und die beiden Bemessungsjahre denjenigen Betrag, der durch den Systemwechsel bei den Gemeinden frei werden könnte (v).

Schritt 9: Berechnung der jährlich durchschnittlich potentiell frei werdenden Mittel auf der Seite der Gemeinden (y)

Formel: $(w_{2019/20} + x_{2020/21}) \div 2 = y$

Durch Addition der potentiell frei werdenden Beiträge in den beiden Bemessungsjahren 2019/20 und 2020/21 und anschliessender Division durch zwei erhält man den Durchschnittsbetrag der beiden Bemessungsjahre.