

**DEPARTEMENT
BILDUNG, KULTUR UND SPORT**

4. März 2014

ANHÖRUNGSBERICHT

Änderung des Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) und der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung (VBW) betreffend Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen

1. Zusammenfassung

Ausgangslage

Der Bereich der nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen (fortan BFS) weist ein jährliches Kostenvolumen von annähernd 124 Millionen Franken auf, wobei sich die Gemeinden aktuell in Form von Wohnorts- bzw. Lehrortsbeiträgen mit knapp 36 Millionen Franken beteiligen. Die Steuerung und Finanzierung der BFS ist im Kanton Aargau als Verbundaufgabe der drei Hauptakteure Kanton, Gemeinden und Trägerschaften der BFS (Trägergemeinde oder privater Träger) organisiert. Diese Organisationform bedingt, dass die Entscheidungsbefugnisse sowie die Finanzierungs- und Aufsichtspflichten dieser drei Hauptakteure so definiert sind, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung (Steuerung, Finanzierung und Aufsicht) im Berufsschulwesen sichergestellt werden kann.

Der Regierungsrat hat das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) deshalb beauftragt, die aktuelle Steuerung und Finanzierung der BFS zu analysieren und allfällige Schwachstellen des heutigen Systems aufzuzeigen. Entgegen diversen Medienmitteilungen steht eine Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS dabei nicht zur Diskussion. Die Trägerschaften (Schulvorstände) verfügen somit weiterhin über umfassende Kompetenzen und weitreichende unternehmerische Freiheiten bei der strategischen und operativen Führung der BFS.

Handlungsbedarf

Die meisten BFS verfügen neben der beruflichen Grundbildung auch über ein Weiterbildungsangebot, welches mehrheitlich auf derselben Infrastruktur basiert. Während die Grundbildung der BFS zum staatlichen Bildungsauftrag gehört und weitgehend durch öffentliche Gelder finanziert wird, engagieren sich die BFS im Bereich Weiterbildung auf eigene Kosten und auf eigenes Risiko. Daher muss sichergestellt werden, dass Grundbildung (subventionsberechtigt, nicht gewinnorientiert) und Weiterbildung (weitgehend nicht subventionsberechtigt) finanziell und auch in der Rechnungslegung getrennt werden. Ebenso müssen Schulbetrieb und Infrastruktur finanziell und auch in der Rechnungslegung getrennt werden.

Zudem ist die Rollenverteilung (Aufgabenteilung) zwischen den Hauptakteuren des Berufsschulwesens (Kanton, Gemeinden, Trägerschaften resp. Schulvorstände) klarer zu definieren (klare Verantwortlichkeiten). Dabei ist insbesondere ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Entscheidungskompetenzen (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflichten und Aufsicht anzustreben.

Die Beurteilung der aktuellen Situation hat folgende kritischen Punkte in der heutigen Steuerung und Finanzierung der BFS ergeben:

- Die Jahresrechnungen der BFS sind nicht vergleichbar, unter anderem, weil verbindliche Vorgaben, welche die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte und damit die Vergleichbarkeit unter den BFS erlauben, fehlen. Dies führt seitens des Kantons zu einem erhöhten Controllingaufwand.
- Der Kanton verlangt aktuell keine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) und hat daher keine Übersicht über die tatsächlichen Kosten der BFS.
- Die Sparten Grund- und Weiterbildung werden in der Rechnungslegung mehrheitlich nicht gesondert ausgewiesen und somit nicht klar nachweisbar und nachvollziehbar getrennt.
- Die Beiträge der öffentlichen Hand (Kanton und Wohn- bzw. Lehrortsgemeinden) stehen nicht in direktem Zusammenhang zu den tatsächlichen Kosten der Grundbildung, weil die aufwandorientierten Gemeindebeiträge von den Schulvorständen nicht nur als Defizitgarantie sondern teils auch zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden.
- Die von den Schulvorständen festgelegten Wohn- bzw. Lehrortsbeiträge erschweren eine übergeordnete finanzielle Steuerung durch den Kanton und führen dazu, dass der Kanton und

die Gemeinden faktisch keinen Einfluss haben auf die Gesamthöhe der Beiträge der öffentlichen Hand an die BFS. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die im Kanton Aargau im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beschlossene Entlastung der Gemeinden von den Schulvorständen erst um mehrere Jahre verzögert an die Gemeinden weitergegeben wurde. Während der Kanton seine Beiträge an die BFS per 2008 wie vorgesehen um 40 Millionen Franken erhöhte, dauerte es bis 2012, bis die Schulvorstände die Gemeindebeiträge um 40 Millionen Franken gesenkt hatten (vgl. Tabelle 4, Seite 24). Die BFS wurden so in den Jahren 2008-2011 überfinanziert, ohne dass der Kanton oder die beitragszahlenden Wohnortsgemeinden der Lernenden dies hätten beeinflussen können.

- Eine Regelung zum Umgang mit Betriebsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung (subventionsberechtigt, nicht gewinnorientiert) besteht nicht. Dementsprechend hat der unreglementierte Umgang mit Betriebsüberschüssen an den BFS zur Akkumulation von erarbeitetem freiem Kapital von über 70 Millionen Franken geführt (vgl. Tabelle 5, Seite 25). Auf die Verwendung dieses Kapitals haben die Hauptfinanzierer der beruflichen Grundbildung (Kanton und Wohn- bzw. Lehrortsgemeinden) keinen Einfluss.
- Die Finanzierung des Schulbetriebs und der Infrastruktur ist nicht klar getrennt, weil die Wohn- bzw. Lehrortsbeiträge für diese beiden Bereiche nicht gesondert ausgewiesen werden. Dies geht zu Lasten der Kostentransparenz dieser beiden Bereiche.

Lösungsvorschläge

Zur Behebung der Schwachstellen im heutigen System der Steuerung und Finanzierung der BFS werden folgende Änderungen vorgeschlagen.

- Die BFS werden verpflichtet, zusätzlich zum Jahresabschluss eine KLR für die Sparte Grundbildung einzureichen;
- Die Pauschalzahlungen zur Finanzierung des Schulbetriebs basieren auf den Daten der KLR, der Anzahl Pflichtlektionen und der Anzahl Lernenden;
- Die Finanzierung des Betriebs wird über den Kanton abgewickelt: Dieser setzt die Gemeindebeiträge pro Lernender beziehungsweise Lernendem einheitlich fest und fordert sie bei den Gemeinden ein. Im Total entsprechen diese der heutigen Finanzlast der Gemeinden für Betrieb und Infrastruktur;
- Betriebsüberschüsse in der Grundbildung müssen einem Fonds zugewiesen und zur Deckung allfälliger Verluste in der Grundbildung verwendet werden. Bei vollständiger Äufnung des Fonds werden die restlichen Überschüsse hälftig zwischen Kanton und BFS aufgeteilt, wobei Letztere im Sinne eines unternehmerischen Anreizes zu effizienter Betriebsführung über die Verwendung ihres Anteils im Bereich des Schulbetriebs (gemäss Leistungsvereinbarung) frei verfügen dürfen;
- Die Infrastruktur der BFS wird künftig vollumfänglich vom Kanton finanziert und direkt über die Eigentümer (zumeist identisch mit Trägerschaft) abgewickelt;
- Die Restschulden der Eigentümer aus früherer Bautätigkeit, welche bis anhin über Gemeindebeiträge finanziert wurde, übernimmt der Kanton.

Durch diese Neuerungen verspricht sich der Kanton mehr Kostentransparenz, eine klarere Trennung von Grund- und Weiterbildung sowie von Infrastruktur und Betrieb und eine Verbesserung in der finanziellen Steuerung der BFS. Zudem wird sichergestellt, dass Kanton und Gemeinden die Kostendynamik im Bereich der beruflichen Grundbildung gemeinsam tragen und die finanzielle Planungssicherheit für die Gemeinden erhöht wird.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage.....	5
2.1 Vorgeschichte	5
2.2 Ist-Zustand – heutige Aufgabenteilung und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS	6
2.2.1 Kanton	7
2.2.2 Bund	8
2.2.3 Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden	10
2.2.4 Trägerschaft / Schulvorstand / Schulleitung	10
2.2.5 Eigentümer der Schulanlagen	11
2.2.6 Fazit	12
2.3 Abgrenzung des vorliegenden Projekts zum Projekt Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (ALV)	12
3. Handlungsbedarf.....	14
3.1 Mängel in der Rechnungslegung	15
3.1.1 Mangelhafte Vergleichbarkeit zwischen den BFS	15
3.1.2 Fehlende Transparenz auf Ebene Einzelschule	15
3.1.3 Finanzflüsse bei der Finanzierung der Infrastruktur	16
3.2 Mängel in Finanzierungsfragen	17
3.3 Systemische Mängel.....	17
3.3.1 Unterschiedliche Interessen von BFS und Kanton respektive Gemeinden.....	17
3.3.2 Übereinstimmung von Zahlungspflicht und Entscheidungskompetenz (fiskalische Äquivalenz)	18
4. Vorgesehene Neuerungen	18
4.1 Rechnungslegung	19
4.2 Finanzierung des Schulbetriebs mittels Betriebspauschale	20
4.2.1 Berechnung der Pflichtlektionen- und der Betriebspauschalen	21
4.2.2 Anpassung der Pflichtlektionen- und Betriebspauschalen	22
4.3 Gemeindebeiträge	22
4.4 Betriebsüberschüsse- und Defizite in der Grundbildung	24
4.5 Kantonale Finanzierung der Infrastruktur	26
4.5.1 Ausfinanzierung der bestehenden Infrastruktur (Amortisation und Verzinsung).....	28
4.5.2 Finanzierung der jährlich wiederkehrenden Eigentümerkosten	30
4.5.3 Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte	31
4.5.4 Miete der Infrastruktur bei Dritten	32
4.5.5 Vermietung der Infrastruktur an Dritte	33
5. Auswirkungen	33
5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton.....	33
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft	34
5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden.....	34
5.4 Auswirkungen auf die nichtkantonalen subventionierten BFS und deren Trägerschaften ...	34
6. Zeitplan.....	35
7. Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsnormen	35
Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW)	35
Anhang	45
Abkürzungsverzeichnis	45
Definitionen	46

2. Ausgangslage

2.1 Vorgeschichte

Die Steuerung und Finanzierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Der verbundpartnerschaftliche Charakter dieser Aufgabe war bereits mit den Projekten Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT; 2003) sowie Gemeindereform Aargau (GeRAG; 2007) in den Fokus des Regierungsrats gerückt. Die in beiden Projekten vorgesehene Kantonalisierung der BFS wurde jedoch mehrfach vom Grossen Rat abgelehnt. Mit Annahme des Postulats von Frau Kathrin Nadler vom 25. März 2009, welches verlangte, auf die Kantonalisierung zu verzichten, hat sich der Regierungsrat aber dazu verpflichtet, binnen vier Jahren aufzuzeigen, ob bezüglich Steuerung und Finanzierung der BFS weitere Massnahmen zu ergreifen seien. Es galt also, die aktuelle Aufgabenteilung zu analysieren sowie verschiedene Grundsatzfragen zu klären und allfällige Schwachstellen des heutigen Systems aufzuzeigen. Ein besonderes Gewicht wurde dabei auf die Klärung der Entscheidungsbefugnisse (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflichten und Aufsicht gelegt. Folgende Fragestellungen standen also im Fokus:

- Besteht betreffend nichtkantonale, subventionierte BFS ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Aufgabenteilung (Steuerungsmöglichkeiten), Entscheidungsbefugnissen, Finanzierungspflichten und Aufsicht?
- Sind die Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure in Bezug auf die BFS klar geregelt? Besteht Transparenz betreffend Führungsstrukturen und Finanzierung der BFS?
- Können die Aufgaben durch die verantwortlichen Akteure zweckmässig erfüllt werden?

Das BKS gab folglich im Frühjahr 2010 bei der Universität St. Gallen ein Rechtsgutachten in Auftrag, das die heutige Aufgabenteilung (Steuerung) und Finanzierung der BFS von aussen beleuchten und allfällige kritische Punkte aufzeigen sollte. Dies im Gegensatz zu den früheren Arbeiten aber ausdrücklich ohne das Ziel einer Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS. Die Beurteilung der aktuellen Aufgabenteilung und Finanzierung des Berufsschulwesens hat insbesondere folgenden Handlungsbedarf ergeben:

- Systemische Anforderungen / Rollenverteilung (Aufgabenteilung) zwischen den Hauptakteuren des Berufsschulwesens: Die Rollenverteilung (Aufgabenteilung) zwischen den Hauptakteuren des Berufsschulwesens (Kanton, Gemeinden, Trägerschaft und Schulen) muss klarer geregelt werden (klare Verantwortlichkeiten). Dabei ist insbesondere ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Entscheidungskompetenzen (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflichten und Aufsicht anzustreben.
- Rechnungslegung und Finanzierungsfragen: Die Transparenz im Bereich Rechnungslegung und Finanzierungsfragen ist zu erhöhen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass Grundbildung und Weiterbildung sowie Schulbetriebskosten und Infrastrukturkosten finanziell und auch in der Rechnungslegung klar nachweisbar und nachvollziehbar getrennt werden.

In Anbetracht des im Rechtsgutachten aufgezeigten Handlungsbedarfs beauftragte der Regierungsrat das Departement Bildung, Kultur und Sport damit, in Form von Lösungsvarianten Anstösse zur Verbesserung der heutigen Aufgabenteilung (Steuerung) und Finanzierung der BFS aufzuzeigen. Da das oben erwähnte Gutachten auch Mängel hinsichtlich Transparenz im Bereich Rechnungslegung

und bezüglich Finanzierungsfragen ausmachte, gab das BKS im Sommer 2012 bei der Firma KPMG, Zürich, ein zusätzliches Gutachten zur aktuellen Rechnungslegung der BFS in Auftrag. Dieses Gutachten zeigt einen unbefriedigenden Stand des aktuellen Berichtswesens: Insbesondere bemängelt das Gutachten die uneinheitliche Handhabung und Kontierung in den Finanzbuchhaltungen, und verweist darauf, dass die Einführung einer einheitlichen KLR als effizientes Führungsinstrument bei den BFS zwingend sei.

Der Regierungsrat hat anschliessend im Rahmen eines Zwischenentscheids die Richtung der im Hinblick auf eine effizientere Aufgabenerfüllung anzustrebenden Verbesserungen des heutigen Systems der Steuerung und Finanzierung vorgegeben. Davon betroffen sind zum einen der **Schulbetrieb** der beruflichen Grundbildung und zum anderen die **Infrastruktur** der beruflichen Grundbildung.

2.2 Ist-Zustand – heutige Aufgabenteilung und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS

Der schulische Unterricht der beruflichen Grundbildung – Berufskundeunterricht, allgemein bildender Unterricht beziehungsweise allgemein bildende Fächer sowie, wenngleich nicht an allen Schulen, Fächer der Berufsmaturität – wird im Kanton Aargau an insgesamt zwölf nichtkantonalen, subventionierten BFS sowie an zwei kantonalen Schulen (nicht Gegenstand dieses Projekts), vermittelt. Der Kanton überträgt dabei den Gemeinden oder den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) als Trägerschaften der öffentlichen, nichtkantonalen BFS im Rahmen der im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) vom 6. März 2007 (SAR 422.200) sowie in der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung (VBW) vom 7. November 2007 (SAR 422.211) vorgegebenen Schranken, die Führung der BFS.

Die jeweiligen Trägerschaften regeln folglich Organisation, Schulbetrieb und Zuständigkeiten für die einzelnen BFS in einem Organisationsstatut und wählen einen Schulvorstand als Aufsichtsorgan. Der Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS weist ein Kostenvolumen von annähernd Fr. 124 Millionen Franken pro Jahr auf, wobei sich die Gemeinden in Form von Gemeindebeiträgen, welche von den Schulvorständen vor Ort festgelegt werden, mit rund 36 Millionen Franken (Stand 2012) beteiligen (vgl. Tabelle 4, Seite 24).

Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend die aktuelle Aufgabenteilung (Steuerung) und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS:

Tabelle 1: Finanzierungspflichten und Entscheidungsbefugnisse berufliche Grundbildung (Infrastruktur und Schulbetrieb)

Akteur	Finanzierungspflichten (ausschliesslich berufliche Grundbildung)	Entscheidungskompetenzen (ausschliesslich berufliche Grundbildung)
Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschalbeiträge an die Betriebskosten der BFS via Pflichtlektionenpauschale (§ 43 Abs. 1 GBW) • Beiträge an Infrastruktur der BFS, 60% der anrechenbaren Bau- resp. 90% der Mietkosten (§ 54 Abs. 1 und 2 GBW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgaben zum Angebot der BFS via Rahmen- und Leistungsvertrag (§ 5 Abs. 1 GBW) • Genehmigung Bauvorhaben / Einnmietungen (§ 71 und § 76 VBW)
Wohn- beziehungsweise Lehrortsge-	<ul style="list-style-type: none"> • Leisten Gemeindebeiträge je Lernendem beziehungsweise Lernender, die folgende Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelne Vertretungen in den Schulvorständen

meinden der Lernenden	abdecken: <ul style="list-style-type: none"> • Betriebskosten der BFS nach Abzug Kantons- und übrige Beiträge (§ 49 Abs.1 GBW) • Kosten für Verzinsung und Amortisation der anrechenbaren Restschuld (Infrastruktur) nach Abzug Kantons- und übriger Beiträge (§ 55 Abs. 1 GBW) 	
Schulträger / Schulvorstände	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlich-rechtliche Trägerschaft (Gemeinden): Leistet ordentliche Gemeindebeiträge für ihre Lernenden • Private Trägerschaft (OdA): Keine Finanzierungspflichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Trägerschaften (Gemeinden und OdA): Wahl der Schulvorstände. Erlass Organisationsstatuten. Erste Instanz bzgl. Bauvorhaben (§ 19 Abs. 1 lit. b VBW) • Schulvorstände: Erlass von Bestimmungen über Anstellungsverhältnisse (§ 17 GBW). Bestimmen Höhe der Wohn- beziehungsweise Lehrortsbeiträge. Auffangkompetenz in strategischen Fragen
Eigentümer der Schulhäuser	<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme sämtlicher nicht anrechenbarer Baukosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Instanz bzgl. Genehmigung Bauvorhaben

An dieser Stelle sei noch angemerkt, dass ein allfälliges Weiterbildungsangebot der BFS selbsttragend sein muss, das heisst mindestens zu Vollkosten deckenden Preisen angeboten werden muss, und von der öffentlichen Hand grundsätzlich nicht subventioniert werden darf (§ 61 GBW).

Die heutige Steuerung und Finanzierung des nichtkantonalen, subventionierten Berufsschulwesens gestaltet sich also wie folgt:

2.2.1 Kanton

Der Kanton, welcher die Hauptlast der Betriebskosten trägt, leistet einen Beitrag an den **Schulbetrieb** der beruflichen Grundbildung über einen vom Regierungsrat festgelegten Kantonsbeitrag in Form einer Pflichtlektionenpauschale. Der Kantonsbeitrag beinhaltet auch einen Teil der Subventionen des Bundes, welche letzterer als pauschale Beteiligung an der gesamten Berufsbildung dem Kanton jährlich vergütet (vgl. Ziffer 2.2.2). Die Pflichtlektionenpauschale beziehungsweise der Kantonsbeitrag wurden beim Inkrafttreten des GBW folgendermassen bestimmt:

1. Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), übernahm der Kanton zusätzlich 40 Millionen Franken an den Kosten der schulischen Grundbildung der nichtkantonalen BFS, welche bis dahin von den Gemeinden bezahlt wurden.
2. Die Pflichtlektionenpauschale wurde erstmalig so festgelegt, dass der gesamte Kantonsbeitrag an den Schulbetrieb der nichtkantonalen BFS den in den Jahren 1999-2006 durchschnittlich bezahlten Beiträgen des Kantons und des Bundes und den zusätzlichen 40 Millionen Franken entsprach.

Danach wurde die Pflichtlektionenpauschale jährlich überprüft und nötigenfalls angepasst. Die Anpassung darf dabei gemäss § 48 Abs. 3 GBW höchstens im Verhältnis zu allfälligen Änderungen der Beitragsleistung des Bundes oder der Löhne für Lehrpersonen an kantonalen Berufsfachschulen

erfolgen. Ergo basiert die Berechnung des Kantonsbeitrags an den Schulbetrieb nicht auf den tatsächlichen Kosten des Schulbetriebs, sondern stützt sich auf die in den Jahren 1999 – 2006 aufwandorientiert ausgerichteten Kantonsbeiträge. Grund dafür ist, dass dem Kanton die effektiven Kosten des Schulbetriebs der beruflichen Grundbildung nicht vorliegen, da die nichtkantonalen, subventionierten BFS gemäss den aktuellen Rechnungslegungsvorgaben nur eine konsolidierte Jahresrechnung (Grund- und Weiterbildung zusammengefasst) und keine KLR vorlegen müssen. Unstrittig: Auf dieser Basis lassen sich weder die tatsächlichen Kosten des Schulbetriebs der beruflichen Grundbildung festlegen noch lässt sich Kosten- und Erlöstransparenz schaffen. Über Leistungsvereinbarungen erteilt der Kanton als Leistungsbesteller den Leistungsauftrag und kann die wichtigsten Vorgaben zum Leistungsangebot (insbesondere zu Inhalt und Qualität des Angebots) der BFS machen.

Daneben gewährt der Kanton Beiträge an die **Infrastruktur** (Neu-, Erweiterungs- und Umbauten sowie Miete). Diese betragen 60 % der als anrechenbaren Baukosten beziehungsweise 90 % der anrechenbaren, marktüblichen Nettomietkosten. Seiner finanziellen Beteiligung entsprechend, ist der Kanton dabei Entscheidungsinstanz bezüglich der Genehmigung geplanter Bauvorhaben resp. Einmietungen.

2.2.2 Bund

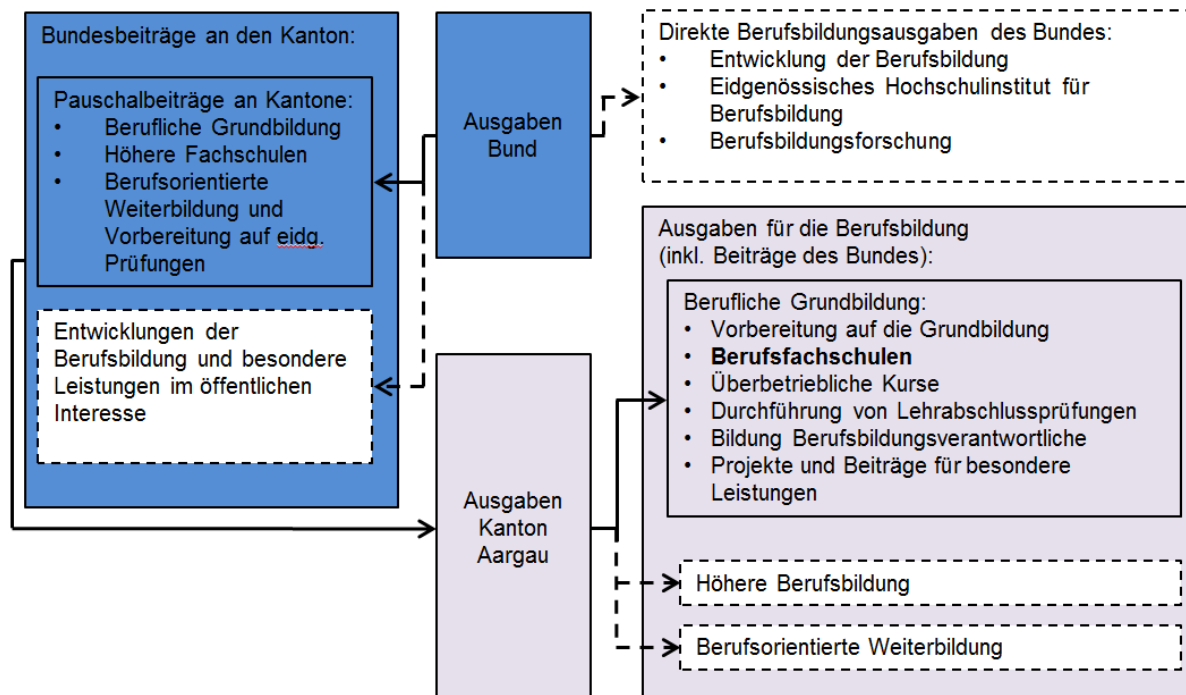
Gemäss dem "Masterplan Berufsbildung" des Bundes¹, "[...] beteiligt sich der Bund in Form von Pauschalbeiträgen an den Berufsbildungskosten der Kantone. Ausserdem stellt er Mittel zur Weiterentwicklung der Berufsbildung und für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse bereit (S. 8)". Wie Abbildung 1² zeigt, beinhaltet der Pauschalbeitrag des Bundes Subventionen für die berufliche Grundbildung, die höheren Fachschulen und für berufsorientierte Weiterbildung und Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen. Gemäss dem Masterplan Berufsbildung ermöglicht der Pauschalbeitrag dem Kantonen: "[...] einen selbst verantworteten gezielten Mitteleinsatz, da die Bundessubventionen nicht mehr an bestimmte Angebote oder Investitionen gebunden sind (S. 10)". Im Kanton Aargau fließen zurzeit rund 75% des Bundesbeitrags in die berufliche Grundbildung und damit auch teilweise in die Finanzierung der nichtkantonalen BFS. Eine Aufschlüsselung des Bundesbeitrags auf die einzelnen Ausgabenposten in der beruflichen Grundbildung (vgl. Abbildung 1) ist nicht möglich, da dieser in den jeweiligen Kantonsbeiträgen aufgeht. Tabelle 2 zeigt aber, dass die Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung im Allgemeinen und an die nichtkantonalen BFS im Speziellen seit dem Jahr 2009³ nahezu konstant geblieben sind.

¹ Öffentlich zugänglich unter: <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01550/index.html?lang=de>

² In Anlehnung an Abbildung 4 auf Seite 11 des "Masterplans Berufsbildung" des Bundes.

³ Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt um deren Liquidität sicherzustellen. Daher ist dieses Jahr aus dem Vergleich ausgeklammert.

Abbildung 1: Systematik der Bundes- und Kantonsbeiträge für die Berufsbildung



Allerdings haben sich die Anteile der Beiträge von Bund und Kanton, die an die gesamte Berufsbildung und damit auch an die nichtkantonalen BFS gehen, verschoben (Bund +10%, Kanton -10%). Dies weil sich der Bund zum Ziel gesetzt hat, seinen Anteil an der Finanzierung der gesamten Berufsbildung auf rund einen Viertel zu erhöhen, was er im Jahr 2012 erreicht hat (vgl. Tabelle 2). Der Bundesbeitrag wird auf Basis einer jährlichen Kostenerhebung des Bundes bei allen Kantonen festgelegt. Sinkende Kosten in der Berufsbildung führen im Normalfall, sprich wenn die Aufstockung des Bundesbeitrags bis auf einen Viertel abgeschlossen ist, also auch zu einem tieferen Bundesbeitrag, da dieser nicht als absolute Grösse definiert ist. Daher ist der Vorwurf, der Kanton senke bei steigendem Bundesbeitrag seine eigenen Beiträge immer stärker und verwende die so verfügbar gewordenen Gelder für andere Aufgaben, nicht gerechtfertigt.

Tabelle 2: Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung und an die nichtkantonalen subventionierten BFS.

Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung (in Tausend):					
	2008	2009	2010	2011	2012
Kantonsbeitrag	123'506	112'164	113'463	106'812	98'058
Kantonsanteil	56%	54%	53%	51%	47%
Bundesbeitrag	33'093	37'352	39'547	44'414	51'659
Bundesanteil	15%	18%	18%	21%	25%
Zwischentotal Kantons- und Bundesbeiträge	156'599	149'516	153'010	151'226	149'717
Gemeindebeiträge	65'314	58'585	60'977	58'567	58'232
Gemeindeanteil	29%	28%	28%	28%	28%
Total Beiträge öffentliche Hand	221'913	208'101	213'987	209'793	207'949

Kantons- und Bundesbeiträge an die nichtkantonalen subventionierten BFS (in Tausend):					
	2008	2009	2010	2011	2012
Kantons- und Bundesbeitrag ^a	94'137 ^b	87'914	87'469	88'407	87'754
Anteil der Kantons- und Bundesbeiträge, der an die nichtkantonalen BFS geht:	60%	59%	57%	58%	59%

^a Beinhalten Kantonsbeiträge an den Betrieb, an allfällige Mietzinsen der BFS und an kleinere Projekte. Nicht enthalten sind Beiträge an die Infrastruktur.

^b Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt, um deren Liquidität sicherzustellen.

2.2.3 Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden

Die Wohn- resp. Lehrortsgemeinden (bei Lernenden mit ausserkantonalem Wohnort) übernehmen ihrerseits via Gemeindebeitrag die **Betriebskosten** der BFS für die berufliche Grundbildung, die nach Abzug des Kantonsbeitrags und weiterer Einnahmen verbleiben (faktische Defizitgarantie). Anders als die kantonalen Beiträge, die pro Lernender und Lernendem als Pauschale ausgerichtet werden und sich an den jeweiligen Pflichtlektionen orientieren, sind die Gemeindebeiträge somit aufwandorientiert konzipiert. Der jeweilige Gemeindebeitrag richtet sich dabei nach der Anzahl Lernenden mit Wohnsitz beziehungsweise Lehrort auf ihrem Gebiet.

Im Bereich **Infrastruktur** übernehmen die Wohn- resp. Lehrortsgemeinden die Kosten für Verzinsung und Amortisation der anrechenbaren Restschuld, welche nach Abzug von Kantonsbeiträgen und weiteren Einnahmen verbleiben. Auch hier richtet sich der Gemeindebeitrag nach der Anzahl Lernenden mit Wohnsitz beziehungsweise Lehrort in ihrer Gemeinde.

An dieser Stelle ist noch zu konstatieren, dass aktuell die Wohnsitz- beziehungsweise Lehrortsbeiträge an den Schulbetrieb und an die Infrastruktur in den Rechnungen der BFS nicht gesondert ausgewiesen werden. Vielmehr wird vom jeweiligen Schulvorstand für den Schulbetrieb und die Infrastruktur ein Gemeindebeitrag festgelegt, welcher den Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden in Rechnung gestellt wird. Entsprechend schwankt der Gemeindebeitrag von BFS zu BFS teilweise substantiell. So liegen die Beiträge 2012/13 für Lernende im Bereich von Fr. 1'500.- bis Fr. 6'700.- bei einem Durchschnitt von Fr. 2'783.-.

Den eher umfangreichen Finanzierungspflichten der Wohnortsgemeinden stehen praktisch keine Entscheidungsbefugnisse gegenüber. Sie sind grundsätzlich weder an der Festlegung des Leistungsauftrags noch an der Festlegung der jeweiligen Gemeindebeiträge beteiligt. Die einzige Möglichkeit zur Einflussnahme bildet die Einsitznahme einzelner Gemeindevertreter in einem der 12 Schulvorstände. Diese Möglichkeit wird aber insofern relativiert, als dass die Wohnortsgemeinden in den einzelnen Schulvorständen mit einer Minderheit vertreten sind. Zudem können, in Anbetracht der Anzahl Gemeinden (216 Gemeinden, Stand 2013), nur wenige Wohnortsgemeinden in einem Schulvorstand Einsitz nehmen.

2.2.4 Trägerschaft / Schulvorstand / Schulleitung

Die Trägerschaften der BFS beteiligen sich je nach Organisationsform in unterschiedlichem Ausmass an den Kosten des Schulbetriebs und der Infrastruktur (vgl. Ziffer 2.2.5 und Beilage 1):

- Öffentlich-rechtliche Träger (Gemeinden) leisten, gleich wie alle anderen Wohnortsgemeinden, ihrem Anteil an Lernenden entsprechend Gemeindebeiträge. Die nicht anrechenbaren Kosten im Bereich Infrastruktur tragen sie allein.

- Private Trägerschaften, die gleichzeitig Eigentümer der Schulanlagen sind⁴, leisten keine Beiträge an den Schulbetrieb, tragen jedoch nicht anrechenbare Infrastrukturkosten allein.
- Private Trägerschaften, die nicht Eigentümer der Schulanlagen sind, wie beispielsweise kaufmännische Vereine, sind dagegen von jeglicher Finanzierungspflicht befreit.

Die Trägerschaften, und in deren Vertretung die Schulvorstände, verfügen über weitreichende Entscheidungsbefugnisse, die von Finanzierungsentscheidungen über langfristige, strategische Entscheide bis ins operative Tagesgeschäft der BFS reichen. So sind dem Schulvorstand unter anderem folgende Aufgaben übertragen:

- Die Beschlussfassung über das Budget sowie die Genehmigung der Rechnung und die Festlegung der Gemeindebeiträge;
- Anstellungsbehörde: Erlass von Bestimmungen über die Anstellungsverhältnisse und die Löhne des Lehrkörpers und aller übrigen Angestellten der BFS im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung;
- Organisation und Betrieb der BFS;
- Abschliessen von Leistungsvereinbarungen;
- Strategische Ausrichtung der Weiterbildung;
- Antrag auf Beschaffung von Schulraum;
- Beschaffung und Unterhalt von Schuleinrichtungen.

Auf operativer Ebene werden die BFS schliesslich von einem Rektor resp. einer Rektorin geleitet. Die Aufgaben der Schulleitung werden durch den Schulvorstand bestimmt (§ 20 Abs. 2 VBW). Aus den Organisationsstatuten der Trägerschaften geht hervor, dass dies folgende Aufgaben miteinschliesst:

- Ausgabenkompetenz im Rahmen des Budgets;
- Festlegung der Gebühren für Raumvermietung;
- Festlegung von Schul- und Kursgeldern;
- Auffangkompetenz in operativen Fragen, das heisst, wo der Schulvorstand die Zuständigkeiten in der operativen Führung nicht klar sich selber oder der Schulleitung zuteilt, steht die Führungsverantwortung der Schulleitung zu.

Zudem ist die Schulleitung in jedem Fall vor Personalentscheiden anzuhören (§ 19 Abs. 3 VBW).

2.2.5 Eigentümer der Schulanlagen

Aufseiten der Eigentümer der Immobilien (Schulanlagen) finden sich, wie vorangehend bereits kurz ausgeführt, sowohl private Eigentümer⁵ als auch öffentlich-rechtliche Eigentümer (die jeweilige Standortgemeinde der BFS). Bei den öffentlich-rechtlichen Eigentümern muss zusätzlich unterschieden werden zwischen Gemeinden, die gleichzeitig auch Träger „ihrer“ BFS sind (Trägergemeinden) und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist (Standortgemeinden)⁶.

⁴ Schweizerischer, gemeinnütziger Frauenverein, Lenzburg; Aargauischer Verein Grafischer Betriebe.

⁵ Schule für Gestaltung Aarau, BBZ Niederlenz

⁶ Nicht Träger sind die Eigentümer folgender BFS Zentrum Bildung Baden, der Handelsschule KV Aarau sowie der KV Lenzburg Business School. Bei diesen BFS ist jeweils der kaufm. Verein Träger der BFS und die Standortgemeinde Eigentümerin der Schulanlagen.

Unabhängig von dieser Unterscheidung gehen sämtliche nicht anrechenbaren Baukosten (das heisst solche, die der Kanton nicht bewilligt hat) zulasten der jeweiligen Eigentümer. Dementsprechend sind die Eigentümer auch zuständige Instanz bei der Bewilligung von Bauvorhaben.

Zudem sieht das GBW vor, dass die Trägerschaften für die nichtkantonalen, subventionierten BFS (für die drei kaufmännischen BFS Aarau, Baden und Lenzburg die Standortgemeinden) die erforderlichen Schulanlagen für die Grundbildung beschaffen und unterhalten (§ 20 Abs. 1 GBW).

2.2.6 Fazit

Zusammengefasst ergibt sich damit bezüglich der aktuellen Aufgabenteilung und Finanzierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS folgende Situation:

- Grund- und Weiterbildung sowie Schulbetrieb und Infrastruktur sind finanziell und auch in der Rechnungslegung nicht konsequent getrennt. So sind beispielsweise die Wohnsitz- und die Lehrortsbeiträge an die Infrastruktur und an den Schulbetrieb nicht gesondert ausgewiesen. Entsprechend weist die Finanzierungssystematik der nichtkantonalen, subventionierten BFS bezüglich Kosten- und Erlöstransparenz erhebliche Mängel auf.
- Bezüglich nichtkantonalen, subventionierten BFS besteht kein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Aufgabenteilung, Entscheidungsbefugnissen (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflicht und Aufsicht. Der jeweilige Schulvorstand bestimmt die Höhe der Gemeindebeiträge auf der Basis des Schulaufwands. Die beitragspflichtigen Wohnorts- beziehungsweise Lehrortsgemeinden haben keinen Einfluss auf diesen Entscheid, es sei denn im Rahmen einer Vertretung im Schulvorstand. Die beitragspflichtigen Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden tragen somit faktisch ein allfälliges Schuldefizit (Defizitgarantie), entschieden wird jedoch im Schulvorstand. Entscheidungskompetenz (Schulvorstand) und Finanzierung (Kanton und Gemeinden) liegen somit nicht am gleichen Ort. Diese aufwandsorientierte Finanzierungssystematik setzt keine besonderen Anreize für den sparsamen Umgang mit Ressourcen.
- Die aktuelle Entscheidungsstruktur – keine Übereinstimmung von Entscheidungsträger (Schulvorstand) und Finanzierungsverantwortlichen (Gemeinden und Kanton) - erschwert eine übergeordnete finanzielle Steuerung insofern, als dass die Gemeindebeiträge durch die jeweiligen Schulvorstände unabhängig von der übergeordneten kantonalen Ressourcenplanung angepasst (erhöht) werden können. Die Mehrkosten einer solchen Anpassung (Erhöhung) werden aus folgendem Grund von den Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden getragen: Die Schule wird zu einem grossen Teil von Lernenden aus anderen als der Standortgemeinde besucht. Somit hat die Trägerschaft (Trägergemeinde beziehungsweise private Träger) entsprechend nur eine geringe bis keine Kostenverantwortung. Diese Entscheidungsstruktur birgt das Risiko, dass die finanzielle Steuerung der nichtkantonalen, subventionierten BFS stark von Interessen örtlicher Akteure abhängt, während die Mehrkosten von den Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden getragen werden.

2.3 Abgrenzung des vorliegenden Projekts zum Projekt Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (ALV)

Das Projekt Steuerung und Finanzierung betrifft ausschliesslich die nichtkantonalen subventionierten BFS. Ist somit im Folgenden von der Festlegung der Gemeindebeiträge durch den Kanton die Rede, so betrifft dies nur diejenigen Gemeindebeiträge, die an nichtkantonale subventionierte BFS im Kanton Aargau entrichtet werden. Nicht von diesem Projekt betroffen sind somit:

- Gemeindebeiträge für Lernende mit Wohnsitz beziehungsweise Lehrort im Kanton Aargau und **ausserkantonalem** Schulbesuch;
- Gemeindebeiträge für **kantonale** Angebote in der beruflichen Grundbildung sowie;
- Gemeindebeiträge für stationäre Einrichtungen (früher Erziehungsheime) und Anstalten.

Im Rahmen des Projektes Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) wird vorgeschlagen, dass der Kanton die Gemeindebeiträge (64.3 Millionen Franken pro Jahr, davon 36 Millionen Franken an die nichtkantonalen subventionierten BFS; Stand 2012) vollständig übernimmt. Der Regierungsrat hat das Konzept "Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs", welches einen entsprechenden Leitsatz enthält, Ende November 2013 verabschiedet und eine Konsultation dazu bei den Gemeinden, den involvierten Verbänden der Gemeinden sowie den im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien eröffnet. Dieser Vorschlag wird aber bewusst im Kontext ALV und nicht im Kontext des Projekts Steuerung und Finanzierung erörtert, und zwar aus zwei Gründen:

- Eine Entlastung der Gemeinden von ihrer Beitragspflicht im Bereich der Berufsfachschulen ist nur möglich, wenn im Rahmen einer umfassenderen Neuregelung der Aufgabenteilung die saldoneutrale Kompensation dieser Lastenverschiebung sichergestellt ist. Wie dies erfolgen soll, wird im Rahmen des Projekts ALV geprüft.
- Das im vorliegenden Anhörungsbericht beantragte neue Finanzierungs- und Steuerungsmodell kann ohne weiteres eingeführt werden, ohne dass die finanzielle Beteiligung der Gemeinden umfangmässig verändert wird. Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells ist also nicht abhängig von den Entscheidungen im Kontext von ALV. Eine Übernahme der kommunalen Finanzierungsanteile durch den Kanton im Rahmen von ALV kann hingegen erst dann beschlossen werden, wenn die Vorlage zur Steuerung und Finanzierung rechtskräftig beschlossen ist, weil eine Neuregelung der Steuerungsinstrumente Voraussetzung für die Übernahme der kommunalen Finanzierungsanteile durch den Kanton ist. In zeitlicher Hinsicht erscheint es fraglich, ob ein rechtskräftiger Beschluss zur Steuerung und Finanzierung (inklusive allfälliger Volksabstimmung) rechtzeitig möglich ist, sodass eine Berücksichtigung in der ALV noch erfolgen kann. Ein definitiver Entscheid über die Koordination der beiden Vorhaben ist erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Sollte die geplante Optimierung der Aufgabenteilung nicht realisiert werden oder sollte die vollständige Finanzierung der Berufsfachschulen durch den Kanton am Schluss nicht Bestandteil eines solchen Pakets sein, so würde die mittels der vorliegenden Gesetzesänderung implementierte Finanzierungssystematik unverändert weitergeführt, d.h. die Gemeinden wären weiterhin verpflichtet, für die nichtkantonalen subventionierten BFS vom Kanton festgelegte Gemeindebeiträge zu entrichten.

Letztendlich ist es wichtig zu betonen, dass weder das Projekt Steuerung und Finanzierung noch das Projekt ALV eine Kantonalisierung der nichtkantonalen subventionierten BFS zum Ziel haben. Beide Projekte zielen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, darauf ab, die Finanzierungssystematik der BFS zu verbessern. Die strategische und operative Führung des Betriebs (vgl. Ziffer 2.2.4) verbleibt ebenso in der Kompetenz der Trägerschaften wie die Beschaffung der Infrastruktur (vgl. Ziffer 2.2.5) in der Verantwortung der Standortgemeinden (bzw. Eigentümer) bleibt. Während die Beweggründe für die Durchführung des Projekts Steuerung und Finanzierung im Kapitel 3 erläutert werden, ist eines der wichtigsten Ziele des Projekt ALV die Herstellung der fiskalischen Äquivalenz zwischen Kanton und Gemeinden, was die Abschaffung der Gemeindebeiträge bedingt.

3. Handlungsbedarf

Das Wichtigste in Kürze:

Die Arbeiten im Projekt S & F haben in folgenden Punkten Handlungsbedarf geortet:

- Die Jahresrechnungen der BFS sind nicht vergleichbar, was zu einem erhöhten Controllingaufwand seitens des Kantons führt;
- Der Kanton verlangt aktuell keine Kosten- Leistungsrechnung und hat daher keine Übersicht über die tatsächlichen Kosten der BFS im Bereich der Grundbildung;
- Die Sparten Grund- und Weiterbildung werden in der Rechnungslegung mehrheitlich nicht gesondert ausgewiesen;
- Die Beiträge der öffentlichen Hand stehen nicht in direktem Zusammenhang zu den tatsächlichen Kosten der Grundbildung, weil die Gemeindebeiträge nicht nur als Defizitgarantie verwendet werden;
- Die von den Schulvorständen festgelegten Gemeindebeiträge erschweren eine übergeordnete (finanzielle) Steuerung der BFS durch den Kanton;
- Eine Regelung zum Umgang mit allfälligen Betriebsüberschüssen in der Grundbildung besteht nicht;
- Die Finanzierung von Betrieb und Infrastruktur ist nicht genügend getrennt, was zulasten der Kostentransparenz dieser beiden Bereiche geht.

Wie in der Ausgangslage angetönt, bestehen die Mängel der heutigen Steuerung und Finanzierung der subventionierten BFS in folgenden Bereichen:

- **Fehlende Transparenz in der Rechnungslegung und in Finanzierungsfragen sowie Defizite im Vollzug:** In der Rechnungslegung fehlen verbindliche Vorgaben. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Rechnungen der nichtkantonalen, subventionierten BFS. Zudem sind Grundbildung und Weiterbildung sowie Schulbetriebskosten und Infrastrukturkosten finanziell und auch in der Rechnungslegung nicht klar nachweisbar und nachvollziehbar getrennt, weshalb keine Kosten- und Erlöstransparenz geschaffen werden kann. Schliesslich gestaltet sich der aktuelle Vollzug der Finanzierung der Infrastruktur ineffizient (Defizite bezüglich Vollzugaufwand), weil die Kantonsbeiträge nicht direkt den Eigentümern zufließen.
- **Systemische Mängel / Rollenverteilung (Aufgabenteilung) zwischen den Hauptakteuren des Berufsschulwesens:** Es besteht kein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Entscheidungsbefugnissen (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflichten und Aufsicht. Dies führt unter anderem dazu, dass es in der Finanzierung der BFS keine Übereinstimmung gibt zwischen Entscheidungsträgern (Schulvorstand) und Finanzierungspflichtigen (Kanton und Gemeinden).

Die Kombination von rechnungslegungstechnischen und systemischen Mängeln erschwert insbesondere eine übergeordnete Steuerung, Finanzierung und Aufsicht, und gefährdet somit eine effiziente Aufgabenerfüllung, wie nachfolgende ausgewählte Beispiele verdeutlichen:

- Gemäss GBW beschränkt sich die Finanzierungspflicht der Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden auf das Defizit der Grundbildung (§ 49 GBW). In seiner Aufsichtsfunktion kann der Kanton jedoch aufgrund der in den meisten Fällen nur konsolidiert vorliegenden Zahlen nicht überprüfen, ob die von den BFS selbstständig erhobenen Gemeindebeiträge ausschliesslich für den ihnen angestammten Zweck verwendet werden.
- Der Kanton erhöhte seine Beiträge per 2008 um die 40 Millionen Franken (vgl. Tabelle 4, Seite 24), die er gemäss kantonaler Umsetzung des NFA verpflichtet war, mit Inkrafttreten des GBW

am 1. Januar 2008 zu übernehmen. Wie Tabelle 4 (Seite 24) zeigt, dauerte es aber bis 2011, bis die Schulvorstände die Gemeindebeiträge um 40 Millionen Franken reduziert hatten. Die BFS wurden so in den Jahren 2008-2011 faktisch überfinanziert, ohne dass der Kanton dies hätte beeinflussen können.

- Die aktuellen Entscheidungskompetenzen bezüglich Finanzierung führen dazu, dass zwar der Kantons- beziehungsweise Gemeindebeitrag an die BFS definiert ist, nicht aber eine anteilmässige Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden. Entsprechend besteht insbesondere auf Seiten der Gemeinden keine Planungssicherheit bezüglich der Höhe der anfallenden Kosten.
- Weder der Kanton noch die beitragspflichtigen Gemeinden verfügen über eine detaillierte Übersicht über die Kosten aller 12 nichtkantonalen, subventionierten BFS.

Die aktuellen Mängel in der Rechnungslegung und in Finanzfragen sowie die systemischen Mängel werden nachfolgend erläutert.

3.1 Mängel in der Rechnungslegung

3.1.1 Mangelhafte Vergleichbarkeit zwischen den BFS

Im Jahr 2008 wurde auf Verlangen des BKS die Rechnungslegung der BFS auf den Standard FER 21 umgestellt. Dies unter anderem, um einen Mehrwert (bessere Vergleichbarkeit und erhöhte Transparenz) in der Berichterstattung zu erzielen. Nach wenigen Jahren der Anwendung hat sich nun gezeigt, dass die Umsetzung von FER 21 an den BFS weder vollständig noch abgeschlossen ist. So kommt die eingangs erwähnte Expertise der KPMG zum Schluss, dass die Rechnungen der BFS heute aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung - unterschiedliche Handhabung und Kontierung in den Finanzbuchhaltungen - eine mangelhafte Vergleichbarkeit aufweisen. Dies unter anderem, weil verbindliche Vorgaben, welche die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte, und damit die Vergleichbarkeit unter den BFS, erlauben, aktuell fehlen. Ferner ist es für die BFS nicht obligatorisch, eine KLR zu führen.

Entsprechend ist der aktuelle Stand des Berichtswesens der BFS unbefriedigend und der Kanton kann seiner Aufsichtspflicht nur ungenügend nachkommen. Insbesondere fehlt eine Übersicht über effektive Kosten und Erlöse der nichtkantonalen, subventionierten BFS. Zudem erschwert die mangelhafte Vergleichbarkeit der Rechnungen der BFS ein effizientes Controlling seitens des Kantons und führt dementsprechend auch zu einem (leicht) erhöhten Controllingaufwand.

3.1.2 Fehlende Transparenz auf Ebene Einzelschule

Neben Mängeln hinsichtlich Transparenz im Vergleich zwischen den Jahresrechnungen der Aargauer BFS lassen sich zudem auch Mängel hinsichtlich Transparenz auf Ebene der einzelnen Jahresrechnungen selbst ausmachen. So verfügen die meisten BFS neben der Grundbildung auch über eine Weiterbildungsabteilung. Dies ist zwar grundsätzlich sinnvoll und auch erwünscht, doch birgt das Nebeneinander von Grund- und Weiterbildung die Gefahr von Quersubventionierungen und unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Um diesem Eingriff in den Weiterbildungsmarkt, den sich die BFS mit privaten Anbietern teilen, vorzubeugen, hält das GBW Folgendes fest: Vorbereitungskurse auf eidgenössische Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen, Nachdiplomstudien sowie Weiterbildungsangebote müssen mindestens zu Vollkosten deckenden Preisen angeboten werden (§ 59 und § 61 Abs. 1 GBW). Dabei handelt es sich um eine Umsetzung von Art. 11 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10), der ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen verbietet und für Weiterbildungsangebote von öffentlichen Anbietern Marktpreise vorschreibt.

Dem Kanton ist es allerdings aktuell nicht möglich, mittels des externen, konsolidierten Jahresabschlusses eine klare Trennung zwischen Grund- und Weiterbildung vorzunehmen und so allfällige unzulässige Quersubventionierungen und Wettbewerbsverzerrungen festzustellen beziehungsweise zu vermeiden. Besonders gravierend wirkt sich diese Tatsache im Hinblick auf die Finanzierung der Infrastruktur der BFS aus, da nicht überprüfbar ist, ob die Gemeindebeiträge tatsächlich nur für die Finanzierung der anrechenbaren Baukosten⁷ verwendet werden oder ob sie daneben auch zur Deckung der nicht anrechenbaren Baukosten (die von der Eigentümerin der Immobilie getragen werden müssen) dienen.

Schliesslich führt das Fehlen einer KLR dazu, dass auf Basis der aktuellen Rechnungslegung keine Angaben bezüglich der effektiven schulischen Ausbildungskosten der Lernenden sowie der Kosten des gesamten Bereichs Grundbildung für den Kanton und die Gemeinden im Kanton Aargau möglich sind. Auch eine eindeutige und nachvollziehbare Trennung von Grund- und Weiterbildung einerseits sowie von Betriebs- und Infrastrukturkosten andererseits kann aktuell nicht gemacht werden.

3.1.3 Finanzflüsse bei der Finanzierung der Infrastruktur

Die eben erwähnten Mängel hinsichtlich Transparenz der Jahresrechnungen auf Ebene der Einzelschulen werden umso gravierender, als dass die BFS neben der Verwaltung ihres Budgets für den Betrieb der Schule auch Durchlaufposten für die Infrastrukturbeiträge von Kanton (teilweise) und Gemeinden fungieren. Bewilligt der Kanton ein Bauprojekt einer Trägerschaft resp. Eigentümerin, so entrichtet er seine Zahlungen nicht direkt an die entsprechende Eigentümerin, sondern überweist die Beträge der jeweiligen BFS. Diese leitet die Kantonsbeiträge und die Infrastrukturanteile der Gemeindebeiträge anschliessend der Eigentümerin der Immobilie weiter. Die Infrastrukturgelder fliessen somit nicht direkt vom Subventionsgeber zum Subventionsempfänger, was zweierlei Probleme mit sich bringt:

1. Erhöhter Controlling-Aufwand: Die BFS als Hauptverantwortliche vor Ort sowie der Kanton in seiner Rolle als Haupt-Finanzierer der BFS haben für ein konsequentes und umfassendes Controlling der Infrastrukturbeiträge zu sorgen. Eine direkte Auszahlung der Infrastrukturbeiträge an die effektiven Eigentümer der Immobilien würde somit den Controlling-Aufwand sowohl auf Seiten der BFS als auch auf Seiten des Kantons verringern und eine deutlich bessere Nachvollziehbarkeit der Finanzflüsse mit sich bringen.
2. Unklare Besitzverhältnisse: Bis auf zwei Ausnahmen sind immer die jeweiligen Träger- beziehungsweise Standortgemeinden Eigentümerinnen der auf ihrem Gemeindegebiet ansässigen BFS (vgl. Ziffer 2.2.5). Das komplizierte Auszahlungsmodell der Infrastrukturbeiträge führt in der Praxis aber immer wieder zu Missverständnissen beziehungsweise Fragen hinsichtlich Vermögens- und Besitzverhältnissen zwischen BFS, Trägerschaft und Eigentümerin der Immobilie⁸. Eine direkte Auszahlung der Infrastrukturbeiträge an die jeweilige Eigentümerin beziehungsweise den jeweiligen Eigentümer würde in diesen Fällen zu einem deutlich besseren Verständnis der effektiven Vermögens- und Besitzverhältnisse beitragen.

⁷ Vereinfacht gesagt sind nur die Kosten anrechenbar, die bei der Erstellung von Infrastruktur anfallen, welche für die berufliche Grundbildung verwendet wird. § 72 VBW präzisiert die Anrechenbarkeit.

⁸ So das Beispiel einer Immobilie, die in der Bilanz ihrer Standortgemeinde nicht aufgeführt war, da die Gemeinde der Ansicht war, die Immobilie gehöre der BFS. Die BFS sind indes schon aus rein rechtlichen Gründen weder rechtsfähig noch vermögensfähig, können also unter keinen Umständen Besitzer von Immobilien sein. Die BFS sind lediglich unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten einer Gemeinde oder (bei privatrechtlicher Trägerschaft) Betriebe eines Vereins.

3.2 Mängel in Finanzierungsfragen

Mängel hinsichtlich Transparenz sind auch in Finanzierungsfragen anzumerken: So werden die Wohnorts- beziehungsweise Lehrortsbeiträge an den Schulbetrieb und an die Infrastruktur von den BFS gegenüber den beitragspflichtigen Gemeinden nicht gesondert ausgewiesen. Somit ist für die Gemeinden nicht nachvollziehbar, für welchen Zweck ihre Gemeindebeiträge verwendet werden. Zudem basiert die Betriebspauschale des Kantons nicht auf den effektiven Kosten des Schulbetriebs, sondern stützt sich gemäss GBW auf die in den Jahren 1999 – 2006 aufwandorientiert ausgerichteten Kantonsbeiträge (§ 69 GBW). Dies verunmöglicht einerseits eine effiziente Finanzierung auf der Grundlage von effektiven Betriebskosten. Andererseits ist auch die finanzielle Steuerung ohne Kostentransparenz nicht möglich.

Die Funktionsweise der Gemeindebeiträge als Auffanggefäss ungedeckter Kosten führte in der Vergangenheit ferner dazu, dass beispielsweise Pensionskassen durch Gemeindebeiträge ausfinanziert wurden, was insbesondere für Nicht-Trägergemeinden stossend war.

3.3 Systemische Mängel

3.3.1 Unterschiedliche Interessen von BFS und Kanton respektive Gemeinden

Die berufliche Grundbildung ist in der Regel überregional, kantonale oder gar interkantonale ausgerichtet. Die nichtkantonalen, subventionierten BFS bedienen somit nicht nur lokale Bedürfnisse, sondern erbringen eine Leistung, die überregionale, kantonale (oder gar interkantonale) Bedeutung hat. Dementsprechend sehen die gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonebene vor, dass jeweils die übergeordnete Staatsebene die strategische Stossrichtung vorgibt, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen werden soll.

Diese Struktur verlangt eine übergeordnete kantonale Berufszuteilungsplanung (für gewisse Angebote sogar eine interkantonale Angebotsplanung) sowie kantonale Vorgaben zum Leistungsangebot in der schulischen Grundbildung und eine finanzielle Steuerung durch den Kanton. Die unter Ziffer 2.2 erläuterte heutige Regelung der strategischen, operativen und finanziellen Führung deckt sich indes nicht vollständig mit dem überregionalen Charakter der Aufgabe berufliche Grundbildung. Dies erschwert eine überregionale Planung und kann zu Interessenskonflikten zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen führen.

Die Schulführung liegt heute bei lokalen Schulvorständen, deren Interessen nicht immer mit den Interessen des Kantons, der Wohn- und Lehrortsgemeinden der Lernenden und teils auch anderer BFS identisch sind. Dies sei anhand zweier Beispiele aus der Praxis illustriert:

1. Eine BFS sorgt ohne Rücksprache mit dem Kanton resp. den Gemeinden aber in Absprache mit dem einschlägigen Verband dafür, dass ein Berufsfeld mit Lernenden aus verschiedenen Kantonen⁹ von einer ausserkantonalen Schule an ihre Schule verschoben wird. Da sich Verband und Schule einig sind, kann der Kanton diesen Entscheid de facto nur zur Kenntnis nehmen, obwohl ihm dadurch jährliche Mehrkosten im sechsstelligen Bereich entstehen (kleine Klassen und zusätzliche Kantonsbeiträge bei einem grösseren Anteil ausserkantonaler Lernenden).

⁹ Berufe mit wenig Lernenden werden in der Regel kantonsübergreifend beschult, da in den einzelnen Kantonen nicht genügend Lernende für eine sinnvolle Klassenbildung vorhanden sind.

2. Eine BFS A resp. deren Trägerschaft entscheidet sich, aus Eigenmitteln einen Unterrichtsraum mit spezieller, fix installierter Einrichtung für den berufsspezifischen Fachunterricht vollständig zu erneuern beziehungsweise auszubauen. An einer zweiten BFS B bestehen Räumlichkeiten mit denselben Einrichtungen, die im Unterschied jedoch nicht kürzlich saniert wurden. Aus nachvollziehbaren Gründen beantragt der einschlägige Berufsverband (OdA) beim Kanton eine Verschiebung des betroffenen Berufsfelds von Standort B nach Standort A. Der Kanton kann diesen Antrag ablehnen und sieht sich Vorwürfen des Verbands ausgesetzt, der gerne von der neusten Infrastruktur profitieren möchte. Oder der Kanton kann den Antrag gutheissen, was aber bedeutet, dass die von Kanton und Gemeinden finanzierte Infrastruktur an Standort B hinfällig wird und – wiederum mit Kostenfolgen für Kanton und Gemeinden – anderweitig genutzt resp. umgebaut werden muss. Zudem werden Kanton und Gemeinden die allfällig erhöhten Unterhaltskosten für die sanierten Räumlichkeiten angelastet, obwohl der Kanton dieses Projekt im ordentlichen Verfahren kaum bewilligt hätte. Mit der Finanzierung von Infrastruktur durch Eigenmittel aus der Grundbildung stellt die BFS A den Kanton vor vollendete Tatsachen. Die Berufszuteilungsplanung durch den Kanton (§ 14 Abs. 2 GBW) wird dadurch zu einem gewissen Grade vorweggenommen.

In beiden Beispielen wird deutlich, dass die jeweiligen Entscheide stark von den Interessen örtlicher Akteure und weniger von einer übergeordneten kantonalen Planung, wie sie das GBW (§ 14 Abs. 1) vorsieht, beeinflusst werden.

3.3.2 Übereinstimmung von Zahlungspflicht und Entscheidungskompetenz (fiskalische Äquivalenz)

Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist für die staatliche Aufgabenerfüllung ein möglichst ausgeglichenes Verhältnis zwischen Entscheidungsbefugnissen (Steuerungsmöglichkeiten), Finanzierungspflicht und Aufsicht notwendig. Ein Akteur, der für die Finanzierung beziehungsweise Erfüllung einer staatlichen Aufgabe zuständig ist, muss also auch über ein Mitspracherecht bezüglich Finanzierung und Erfüllung ebendieser Aufgabe verfügen. Idealerweise halten sich finanzielle Verpflichtung und Mitspracherecht dabei in etwa die Waage.

Auf der Basis der vorhergehenden Ausführungen (vgl. Ziffer 2.2) wird schnell klar, dass das System der Gemeindebeiträge, welche vom Schulvorstand (dem Leistungserbringer) mit abschliessender Kompetenz festgesetzt werden, dem eben beschriebenen Prinzip widerspricht: Die Leistungserbringer definieren den Preis für die von ihnen erbrachte Leistung selbstständig und ohne Rücksprache mit dem Kanton respektive den zahlungspflichtigen Gemeinden (keine Übereinstimmung von Entscheidungsträgern (Schulvorstand) und Finanzierungspflichtigen (Gemeinden und Kanton)). Während die Standortgemeinden der BFS via Gemeindebeiträge für ihre eigenen Lernenden zumindest noch einen kleinen Anteil an die Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung leisten, sind private Trägerschaften, die nicht gleichzeitig Eigentümerin der Infrastruktur sind, von jeglicher Finanzierungspflicht befreit – und tragen somit faktisch keinerlei Kostenverantwortung. Diese Tatsache erstaunt in Anbetracht des Volumens der hier besprochenen Beiträge von annähernd 124 Millionen Franken pro Jahr (davon knapp 88 Millionen Franken Kantons- und gut 36 Millionen Franken Gemeindegelder, Stand 2012).

4. Vorgesehene Neuerungen

Das Wichtigste in Kürze:

Im Rahmen des Projekts S & F sollen insbesondere folgende Änderungen vollzogen werden:

- Die Anwendung des Rechnungslegungsstandards FER 21 wird durch ein ergänzendes Handbuch vereinheitlicht;
- Die BFS werden verpflichtet, zusätzlich zum Jahresabschluss eine KLR für die Sparte Grundbildung einzureichen;
- Die Pauschalzahlungen zur Finanzierung des Schulbetriebs basieren auf den Daten der KLR, den Pflichtlektionen und der Anzahl Lernenden;
- Die Finanzierung des Betriebs wird über den Kanton abgewickelt: Dieser setzt die Gemeindebeiträge pro Lernender beziehungsweise Lernendem einheitlich fest und fordert sie bei den Gemeinden ein. Im Total entsprechen diese der heutigen Finanzlast der Gemeinden für Betrieb und Infrastruktur;
- Betriebsüberschüsse in der Grundbildung müssen einem Fonds zugewiesen und zur Deckung allfälliger Verluste in der Grundbildung, oder bei vollständiger Äufnung des Fonds für den Berufsbildungszweck (Grundbildung) verwendet werden;
- Die Infrastruktur wird künftig vollumfänglich vom Kanton finanziert und direkt über die Eigentümer (zumeist identisch mit Trägerschaft) abgewickelt;
- Die Restschulden der Eigentümer aus früherer Bautätigkeit, welche bis anhin über Gemeindebeiträge finanziert wurden, übernimmt der Kanton.

In den Kapiteln 4.1 bis 4.5 wird die Detailausgestaltung der vorgesehenen Neuerungen erläutert.

4.1 Rechnungslegung

Das Wichtigste in Kürze:

- Zur besseren Vergleichbarkeit der Betriebsrechnung erfolgt eine einheitliche Umsetzung von FER 21 mittels eines Rechnungslegungs-Handbuchs;
- Für die künftige Festlegung der Betriebspauschale und zur Trennung von Grund- und Weiterbildung wird eine KLR bei den BFS eingeführt;
- Die Umsetzung soll bis Ende 2015 erfolgen.

Aufgrund des hohen Stellenwerts der Rechnungslegung der BFS als Werkzeug der finanziellen Steuerung und Aufsicht, sowie im Hinblick auf die künftige Festlegung der Subventionen, wurde bereits damit begonnen, ein neues Instrumentarium für die Berichterstattung der BFS zu erarbeiten. Die bestehenden Gesetzesgrundlagen sind für diese Neugestaltung der Rechnungslegung an sich ausreichend (§ 5 GBW und § 7 VBW). Da die Neuregelung der Rechnungslegung jedoch die massgebliche Grundlage für die Neugestaltung der Steuerung und Finanzierung des Schulbetriebs zum Einen und der Infrastruktur zum Anderen ist, wird dennoch eine Präzisierung der Rechtsgrundlagen angestrebt.

Unter Einbezug externer Experten und in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Rechnungsführern der einzelnen subventionierten BFS wurde folgendes erarbeitet:

- Ein verbindliches Rechnungslegungs-Handbuch auf Basis des Standards FER 21, welches gewährleistet, dass die Jahresrechnungen der BFS einheitlich, besser vergleichbar und nachvollziehbar sind.
- Ein funktionsfähiges und auf die Bedürfnisse der BFS angepasstes KLR-Modul liegt vor und wird von allen BFS einheitlich verwendet. Dieses soll eine eindeutige Trennung von Grund- und Weiterbildung, betrieblichem und neutralem Erfolg und Infrastruktur- und Betriebskosten gewährleisten.

Die KLR ist insbesondere im Hinblick auf eine datengestützte Festsetzung des Beitrags der öffentlichen Hand für die Grundbildung eine unabdingbare Voraussetzung. Schliesslich ist eine einheitliche,

nachvollziehbare und vergleichbare Berichterstattung auch ein wichtiges Instrument für die Überprüfung der Zielerreichung der BFS und schafft Transparenz hinsichtlich Ressourcenverbrauch, Effizienz und Effektivität. Als Grundsatz für das Rechnungslegungs-Handbuch, die KLR und das Kennzahlenset gilt, dass diese so einfach wie möglich gehalten werden sollen.

Die allgemeinen Bestimmungen im GBW sollen deshalb dahingehend ergänzt werden, dass die subventionierten BFS eine einheitliche KLR führen. Die flächendeckende Umstellung der Buchführung der subventionierten BFS und die Einführung der KLR wird bis spätestens Ende 2015 erfolgen.

4.2 Finanzierung des Schulbetriebs mittels Betriebspauschale

Das Wichtigste in Kürze:

- Die Pflichtlektionenpauschalen werden pro Lernender beziehungsweise Lernendem, differenziert nach vier Berufsgruppen, berechnet, um den unterschiedlichen Kostenstrukturen gerecht zu werden. Sie sind die Grundlage für die Berechnung der Betriebspauschalen;
- Die Betriebspauschalen entsprechen dem Total der Beiträge der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) an die einzelnen BFS. Sie werden auf Basis der Pflichtlektionenpauschalen, der Pflichtlektionen und der Anzahl Lernenden berechnet¹⁰;
- Die Pflichtlektionenpauschalen werden neu auf Basis der tatsächlichen Betriebskosten der Grundbildung (gemäss Daten KLR) festgelegt. Die Pflichtlektionenpauschalen werden jährlich maximal an die durchschnittliche Jahreststeuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst;
- Für die Berechnung der Pflichtlektionenpauschalen ist jeweils das gewichtete Mittel der Kosten aller BFS, die Berufe aus derselben Berufsgruppe anbieten, massgebend.

Mit Einführung der KLR und dem Wegfall des von den subventionierten BFS selbst festgelegten Gemeindebeitrags muss die Definition der Schulbetriebskosten präzisiert werden, weil sonst eine effektive Finanzierung nicht möglich ist. Zur Festlegung der Pflichtlektionenpauschale sind neu alle Positionen der KLR¹¹, die in direktem Zusammenhang mit dem Schulbetrieb der Grundbildung stehen und nicht den Eigentümerkosten der Infrastruktur (vgl. Tabelle 6, Seite 27) angerechnet werden können, ausschlaggebend. Die Nutzerkosten der Infrastruktur sind somit Bestandteil der KLR und damit auch Teil der Pflichtlektionenpauschale. Im Sinne einer verursachergerechten Zuordnung der entstehenden Kosten sollen neu die Beschaffung, der Ersatz und Unterhalt von Einrichtungen, sowie der Kleinstunterhalt der Infrastruktur der Betriebsrechnung belastet werden. Dadurch fliessen sie in die Pflichtlektionenpauschale ein. Dementsprechend soll die Kompetenz zur Beschaffung von Schulinrichtungen neu dem Schulvorstand und nicht der Trägerschaft übertragen werden. Als Kleinstunterhalt gelten nur werterhaltende Reparaturen von kleineren Schäden die aus dem Schulbetrieb der BFS herrühren, z. Bsp. eine zerbrochene Scheibe, die Reinigung verstopfter Rohre oder das Ersetzen kleinerer Verbrauchsteile.

Die neue Finanzierung des Schulbetriebs darf nicht zu Verschiebungen in der gesamten Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden führen. Es müssen also weiterhin Gemeindebeiträge erhoben werden, welche aber künftig vom Kanton einheitlich festgelegt werden. Eine Verschiebung der

¹⁰ Die Begriffe Pflichtlektionenpauschale und Betriebspauschale, sind nicht identisch. Eine Pflichtlektionenpauschale entspricht dem Beitrag der öffentlichen Hand an eine Pflichtlektion pro Lernende beziehungsweise Lernendem. Die Betriebspauschale demgegenüber entspricht dem Total der Beiträge der öffentlichen Hand an den Betrieb einer bestimmten BFS.

¹¹ Obwohl Teil der KLR, werden die Mietaufwände nicht in die Pflichtlektionenpauschale gerechnet, sondern separat vergütet.

Lastenverteilung kann allenfalls zwischen den Gemeinden stattfinden, da die heute erhobenen Gemeindebeiträge grosse Unterschiede aufweisen und künftig harmonisiert werden¹².

4.2.1 Berechnung der Pflichtlektionen- und der Betriebspauschalen

Die Finanzierung des Schulbetriebs der beruflichen Grundbildung soll wie bereits heute über eine Pauschale abgewickelt werden, die auch den Bundesbeitrag enthält. Allerdings bilden neu die tatsächlichen Betriebskosten der Grundbildung (auf Basis der KLR) der subventionierten BFS, die Pflichtlektionenzahl sowie die Anzahl Lernende die Basis der Berechnung der Pflichtlektionenpauschalen¹³. Die vier Pflichtlektionenpauschalen berechnen sich auf Ebene der folgenden Sub-Kostenträger:

- Kaufmännische Berufe;
- Gewerblich- Industrielle Berufe;
- Gesundheitsberufe / Soziale Berufe;
- Sonstige Berufe.

Zur Berechnung der Pflichtlektionenpauschale für jede BFS werden die Betriebskosten auf Niveau Sub-Kostenträger durch die Anzahl der Lernenden sowie die durchschnittliche Lektionenzahl (vgl. Definition 7) pro Lernender beziehungsweise Lernendem geteilt. Aus der resultierenden Grösse wird dann für alle BFS, die Lernende in diesem Sub-Kostenträger ausbilden ein gewichtetes Mittel berechnet. Dies ergibt dann die Pflichtlektionenpauschale pro Lernender beziehungsweise Lernendem und Lektion, wiederum auf Niveau Sub-Kostenträger. Dies bedeutet, dass es vier verschiedene Pflichtlektionenpauschalen gibt (eine pro Sub-Kostenträger).

Das Mittel der Betriebskosten wird dabei wie folgt gewichtet: Bei einer geraden Anzahl BFS (Sub-Kostenträger) werden die kostengünstigeren 50% der Schulen jeweils doppelt gewichtet; bei einer ungeraden Anzahl betroffener BFS (Sub-Kostenträger) werden die bis und mit der in der Mitte der Verteilung liegenden Schulen doppelt gewichtet. Bieten beispielsweise fünf BFS Ausbildungsgänge desselben Sub-Kostenträgers an, werden die 3 kostengünstigsten BFS doppelt gewichtet. Bei 8 BFS mit demselben Angebot auf Ebene Sub-Kostenträger werden die 4 kostengünstigsten BFS bei der Berechnung des gewichteten Mittels doppelt gezählt. Beispiel 1 im Anhang zeigt die Berechnung des gewichteten Mittels. Mit dieser Gewichtung soll erreicht werden, dass sich BFS mit höheren Kosten als dem gewichteten Mittel aller BFS (im Beispiel 1 sind dies BFS 2, 4 und 7) einem gewissen Kostendruck ausgesetzt sehen.

Der Beitrag pro Lernender beziehungsweise Lernendem wird dann wie heute (§ 47 GBW) durch die Multiplikation der Pflichtlektionenpauschale mit der Pflichtlektionenzahl berechnet. Dadurch werden die Unterschiede in den Kosten, welche die verschiedenen Berufslehrgänge verursachen, ein weiteres Mal berücksichtigt. Letztendlich ergibt sich die gesamte Betriebspauschale pro BFS aus der Addition der Beiträge für alle Lernenden an dieser BFS. Es gibt also 12 verschiedene Betriebspauschalen (eine pro BFS).

Manche BFS weisen systembedingt höhere Kosten aus, weil beispielsweise sehr viele Lehrgänge mit kleinen Klassen unterrichtet werden. Die Betriebspauschale wird deshalb aufgrund solcher Faktoren vom Regierungsrat jährlich entsprechend gewichtet. Weitere mögliche Faktoren sind die Anzahl Lernende der BFS, regionale Unterschiede und die angebotenen Berufsfelder.

¹² Eine grundsätzliche Neuordnung der Lastenverteilung in diesem Bereich im Rahmen des Projekts ALV bleibt vorbehalten.

¹³ Es finden sich Definitionen der wichtigsten Begriffe im Zusammenhang mit der Berechnung der Betriebspauschale im Anhang (Definitionen 1 bis 8). Zur Verdeutlichung der Berechnung ist diese in Abbildung 3 (Seite 48) schematisch dargestellt.

Sollten in einem Einzelfall atypisch hohe Kosten entstehen, kann der Regierungsrat den Kantonsbeitrag ausnahmsweise erhöhen (ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinden).

4.2.2 Anpassung der Pflichtlektionen- und Betriebspauschalen

Bei der Erhebung der Pflichtlektionenzahl, der KLR und der Anzahl Lernenden gilt es, die unterschiedlichen Laufzeiten von Schul- und Rechnungsjahr zu berücksichtigen. Die Erhebung der Anzahl Lernenden, welche zur Berechnung der Betriebspauschalen notwendig ist, erfolgt im November. Zu diesem Zeitpunkt sollen, mit Rücksichtnahme auf den Budgetierungsprozess der subventionierten BFS und des Kantons, auch die Pflichtlektionen- beziehungsweise Betriebspauschalen des Folgejahres durch den Regierungsrat festgelegt werden. Die Ergebnisse der KLR des laufenden Jahres, welche zur Berechnung der Pflichtlektionenpauschale notwendig sind, liegen allerdings erst mit Einreichung der Jahresrechnungen der subventionierten BFS am 31. Mai des Folgejahres vor. Der Ablauf zur Anpassung der Pflichtlektionen- beziehungsweise Betriebspauschalen muss deshalb neu gestaltet werden und sieht folgendermassen aus:

Tabelle 3: Anpassung der Betriebspauschale am Beispiel der Jahre 2017/2018

November 2016	Festlegung der provisorischen Pflichtlektionen- beziehungsweise Betriebspauschalen für 2017 auf Basis der KLR 2015 und der Schülerstatistik vom November 2016 durch den Regierungsrat. Diese müssen im Budgetprozess vom Grossen Rat genehmigt werden. Eine allfällige Erhöhung der Pflichtlektionenpauschalen (Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr) darf dabei die jahresdurchschnittliche Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) nicht überschreiten.
März 2017	Auszahlung der 1. Tranche (30%) auf Basis der provisorischen Betriebspauschalen durch die Fachstelle Controlling / Finanzen BKS.
Mai 2017	Jahresabschluss inklusive KLR der BFS trifft beim BKS ein.
Juni 2017	Festlegung der definitiven Pflichtlektionen- beziehungsweise Betriebspauschalen für 2017 auf Basis der KLR 2016 und der Schülerstatistik vom November 2016.
Juni 2017	Auszahlung der 2. Tranche (30%) auf Basis der provisorischen Betriebspauschalen durch die Fachstelle Controlling / Finanzen BKS.
Oktober 2017	Auszahlung der 3. Tranche ($\pm 40\%$) auf Basis der definitiven Betriebspauschalen durch die Fachstelle Controlling / Finanzen BKS. Die Differenzen zwischen den provisorischen und definitiven Betriebspauschalen werden über diese letzten Tranchen ausgeglichen.
November 2017	Festlegung der provisorischen Pflichtlektionen- beziehungsweise Betriebspauschale für 2018 auf Basis der KLR 2016 und der Schülerstatistik vom November 2017 durch den Regierungsrat. Diese müssen im Budgetprozess vom Grossen Rat genehmigt werden.

4.3 Gemeindebeiträge

Das Wichtigste in Kürze:

- Zur Finanzierung des Schulbetriebs werden die Gemeindebeiträge künftig vom Kanton statt vom Schulvorstand festgelegt und erhoben;

- Deren Gesamthöhe entspricht dem Anteil der Gemeindebeiträge an den Betriebskosten auf Basis der KLR in den Jahren 2013-2015;
- Es entstehen keine Lastenverschiebungen zwischen Gemeinden und dem Kanton;
- Die Gemeindebeiträge werden in Zukunft ausschliesslich zur Mitfinanzierung des Betriebs verwendet;
- Die Kostendynamik wird künftig von den Gemeinden und dem Kanton gemeinsam getragen;
- Es ergibt sich eine erhöhte Planungssicherheit für die Gemeinden.

Die Gemeindebeiträge werden in Zukunft nicht mehr vom Schulvorstand festgelegt. Die Wohnortsgemeinden zahlen künftig nur noch Beiträge an den Betrieb. Im vorliegenden Projekt wird die Neugestaltung der Finanzierungssystematik der BFS ohne Lastenverschiebung umgesetzt. Zu diesem Zweck gibt es weiterhin Gemeindebeiträge, die vom Regierungsrat festgelegt und vom Kanton erhoben werden. Der Regierungsrat soll im Gesetz also ermächtigt werden, Gemeindebeiträge in der Höhe festzulegen, dass die bisherige Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden gewahrt bleibt. Der Gemeindeanteil entspricht dabei dem durchschnittlichen Anteil der Gemeindebeiträge (Betrieb und Infrastruktur) am jährlichen Gesamtbeitrag an den Betrieb auf Basis der KLR in den Jahren 2013-2015. Die Periode ist aus zwei Gründen so gewählt:

1. Die Gemeindebeiträge sind neu als fixer Prozentsatz an den Betriebskosten definiert. Für die Berechnung des Prozentsatzes ist deshalb die Höhe der effektiven Betriebskosten relevant. Diese werden erst mit Einführung der KLR per 2013 bekannt sein.
2. Tabelle 4 (Seite 24) zeigt, dass die Schulvorstände die NFA-Entlastung (der Kanton übernahm 40 Millionen Franken von den Gemeinden) erst seit ungefähr 2011 vollständig an die Gemeinden weitergegeben haben. Würde als Berechnungsperiode die gesamte Zeitspanne 2008-2015 herangezogen, wäre der Betrag, den die Gemeinden künftig übernehmen müssten jährlich schätzungsweise 4 Millionen Franken höher¹⁴. Der Kanton würde durch eine verlängerte Berechnungsperiode also auf Kosten der Gemeinden entlastet, was sicherlich nicht im Sinne der beschlossenen NFA-Entlastung ist.

Die beiden ausschlaggebenden Elemente für die Berechnung des Gemeindeanteils an den Betriebskosten (die Gemeindebeiträge inklusive NFA und die tatsächlichen Betriebskosten) stehen somit nur für die Periode 2013-2015 zur Verfügung.

Die Umsetzung erfolgt saldoneutral. Aus Tabelle 4 (Seite 24) kann abgeschätzt werden, dass die Gemeinden bei den kantonal festgelegten Gemeindebeiträgen weiterhin Kosten in der Höhe von rund 36 Millionen Franken (Stand 2012) am Betrieb der Grundbildung übernehmen. Für die Gemeinden ergeben sich aus der neuen Lösung insbesondere die folgenden zwei Vorteile:

1. Die Kostendynamik wird künftig von den Gemeinden und dem Kanton gemeinsam getragen, das heisst, dass Kostenschwankungen im Betrieb über den fixen Prozentsatz den die Gemeinden beisteuern, anteilmässig auf die beiden Finanzierer übertragen werden und nicht wie bis anhin durch die Anpassung der Gemeindebeiträge abgedeckt werden. Dies gibt den Gemeinden eine erhöhte Planungssicherheit.
2. Da nur noch ein einheitlicher Gemeindebeitrag besteht und dieser an den Kanton bezahlt werden muss, verringert sich für die Gemeinden die Komplexität und die Anzahl der Ansprechpartner.

¹⁴ Diese Schätzung resultiert aus dem Gesamtbetrag, den die BFS in der Periode 2008-2012 zu viel bezahlt haben, aufgeteilt auf die einzelnen Jahre. Sie basiert zudem auf der Annahme, dass die Wohnortsbeiträge künftiger Jahre im Vergleich zum Jahr 2012 konstant bleiben.

Tabelle 4: Beiträge der öffentlichen Hand 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Gemeindebeiträge ^a	76'607'954	53'106'469 ^b	44'556'551 ^b	40'770'109 ^b	37'984'613	35'924'491
Beiträge Kanton (und Bund) ^c	43'080'604	94'136'860 ^d	87'913'650	87'469'472	88'407'175	87'753'842
Gesamttotal öffentliche Hand	119'688'558	147'243'329	132'470'201	128'239'581	126'391'788	123'678'333
%- Beitrag der Gemeinden	64.0%	36.1%	33.6%	31.8%	30.1%	29.0%
Anzahl Lernende	15'110	15'324	15'379	15'330	15'289	15'082
Gesamtbeitrag pro Lernender beziehungsweise Lernendem	7'921	9'608	8'614	8'365	8'136	8'200
	vor GBW resp. NFA		mit GBW resp. NFA			

^a Beinhalten Gemeindebeiträge an den Betrieb und an die Infrastruktur, da die gesamten Gemeindebeiträge ausschlaggebend für die Festlegung der künftigen Gemeindebeiträge sind (Quelle: Staatsrechnung Kanton AG sowie Jahresrechnungen der BFS).

^b Während der Kanton seine Beiträge an die BFS per 2008 wie im Rahmen der Umsetzung des NFA beschlossen um 40 Millionen Franken erhöhte, haben die Schulvorstände diese Entlastung zugunsten der Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2010 nicht vollständig weitergegeben.

^c Beinhalten Kantonsbeiträge an den Betrieb, an allfällige Mietzinsen der BFS und an kleinere Projekte. Nicht enthalten sind Beiträge an die Infrastruktur, da diese künftig separat durch den Kanton finanziert werden und daher nicht relevant sind für die Festlegung der prozentualen Aufteilung der Betriebskosten auf Kanton und Gemeinden.

^d Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt um deren Liquidität sicherzustellen.

Die Berechnung und Anpassung der Betriebspauschalen wird wie unter den Ziffern 4.2.1 und 4.2.2 erwähnt vorgenommen. Danach wird der Gesamtbeitrag der Gemeinden berechnet. Dieser Gesamtbeitrag wird durch die Anzahl Lernende mit Wohnsitz im Kanton Aargau dividiert, woraus der Gemeindebeitrag pro Lernender beziehungsweise Lernendem resultiert. Die Betriebspauschalen werden zu 100% durch das BKS an die BFS ausbezahlt. Gleichzeitig fordert das BKS bei den Gemeinden deren Gemeindebeitrag zur Finanzierung der Aufgabe berufliche Grundbildung gemäss der Anzahl Lernenden ein. Das Inkasso der Gemeindebeiträge ist also Sache des BKS.

4.4 Betriebsüberschüsse- und Defizite in der Grundbildung

Das Wichtigste in Kürze:

- In der Grundbildung erwirtschaftete Betriebsüberschüsse sind einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zuzuweisen;
- Nach vollständiger Äufnung des Fonds werden die restlichen Überschüsse hälftig zwischen Kanton und BFS aufgeteilt;
- Gewinne (Verluste) in der Weiterbildung gehen vollständig zugunsten (zulasten) der BFS, da diese Sparte im Allgemeinen nicht subventionsberechtigt ist.

Die Sparten Grund- und Weiterbildung der BFS unterscheiden sich bezüglich Betriebsüberschüsse beziehungsweise Gewinnerzielung folgendermassen:

Grundbildung: Systematische Betriebsüberschüsse sind nicht zulässig.

Weiterbildung: Eine systematische Gewinnerzielung ist zulässig. Allfällige Aufwandüberschüsse dürfen aber nicht über öffentliche Gelder (also Kantons- und Gemeindebeiträge) gedeckt werden, sondern müssen von der Trägerschaft oder privaten Dritten (Sponsoring, Spenden, etc.) getragen werden.

Demzufolge ist für den Kanton einzig die Regelung der Zuweisung des Betriebsergebnisses in der Grundbildung ausschlaggebend. Die aktuellen gesetzlichen Vorgaben machen keine Aussage zur Verwendung von Betriebsüberschüssen, weil gar keine solchen erzielt werden sollten. Tabelle 5 zeigt jedoch ein anderes Bild. Im Allgemeinen sind kleine Betriebsüberschüsse, wie sie in der Grundbildung 2011 von gewissen BFS erzielt wurden, unproblematisch. Ein leichter Betriebsüberschuss statt eines Betriebsdefizits ist anzustreben. Der Stand des erarbeiteten freien Kapitals per 2011 resp. 2012 zeigt aber, dass der unreglementierte Umgang mit Betriebsüberschüssen zur Akkumulation von erarbeitetem freiem Kapital geführt hat. Das über die Jahre kumulierte Kapital in der Grundbildung kann die öffentliche Hand im Nachhinein nicht mehr zurückfordern, weil die Rechnungen der BFS konsolidiert sind. Daher kann nicht nachvollzogen werden, welcher Anteil der Betriebsüberschüsse in der Grundbildung beziehungsweise Weiterbildung erwirtschaftet wurden. Ausserdem ist nicht klar, ob die zu hohen Subventionen an den Kanton und / oder die Gemeinden zurückerstattet werden müssten.

Tabelle 5: Betriebsergebnisse der subventionierten BFS in den Jahren 2011 und 2012

	Betriebsergebnis konsolidiert ^a		Betriebsergebnis Grundbildung ^a		Betriebsergebnis Weiterbildung ^a		Erarbeitetes freies Kapital, konsolidiert ^b	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
BFS A	2'325'146	3'915'144					20'388'849	18'149'978
BFS B	1'321'483	3'264'674					16'015'733	14'671'365
BFS C	207'864	964'553					8'746'549	8'610'962
BFS D	1'275'741	2'747'779					7'879'530	6'603'830
BFS E	1'120'814	1'634'064	857'261	1'233'572	263'553	400'492	4'331'856	3'231'865
BFS F	617'860	2'635'272	211'920	2'223'893	405'938	411'381	4'128'412	3'916'492
BFS G	378'665	182'370	241'935 ^d	40'704 ^d	113'454	127'469	2'994'562	2'752'627
BFS H	136'738	-10'001	204'308 ^d	37477 ^d	-67'570	-47'478	2'700'148	2'573'409
BFS I	-133'140	-44'889	-182'780	10'648	49'639	-55'537	2'389'915 ^e	2'572'695 ^e
BFS J	23'153	70'310					805'158	790'004
BFS K ^c	1'030'832	620'909	992'508		38'324		620'307	2'140'622
BFS L	-64'437	141					397'121	461'558
Total	8'240'718	15'980'326	2'325'152	3546294	803'338	836'327	71'398'140	66'475'407
Durchschnitt							5'949'845	5'539'617

Quelle: Jahresrechnungen der zwölf nichtkantonalen BFS. Anonymisierte Zahlen, wo vorhanden auf Basis der Sparten Grund- und Weiterbildung.

^a Entspricht dem Betriebsergebnis vor Zuweisung, das heisst dem "Jahresergebnis vor Steuern".

^b Der Rechnungslegungsstandard FER 21 schlägt die Unterteilung des Organisationskapitals (Pendant zum Eigenkapital) in "Einbezahltes Kapital", "Neubewertungsreserven", "freie Fonds" und "erarbeitetes freies Kapital" vor. Letztere Mittel unterliegen im Rahmen des allgemeinen Organisationszwecks keiner weiteren Beschränkung und sind so dem Zugriff der öffentlichen Hand faktisch entzogen. Freies Kapital kann beispielsweise durch die Zuweisung von Betriebsüberschüssen aufgebaut oder zur Verrechnung von Neubewertungsreserven verwendet werden. Das erarbeitete, freie Kapital ist im Unternehmen gebunden und im Unterschied zu flüssigen Mitteln nicht sofort veräusserlich.

^c Gewinn in der Weiterbildung ist per Annahme "Gewinn Konsolidiert"- "Gewinn Grundbildung", weil nur ein konsolidierter Ab-

schluss und eine Spartenrechnung für die Grundbildung vorliegt.

^d Die Sparte Grundbildung umfasst die BFS und ein Lehratelier / Lehrwerkstatt

^e Bei dieser BFS wird hier nur das erarbeitete freie Kapital der beruflichen Grundbildung ausgewiesen.

Falls die BFS im Bereich Grundbildung systematisch Betriebsüberschüsse erzielen, müsste die Pflichtlektionenpauschale gesenkt werden (vgl. Ziffer 4.2). Schliessen indes nur wenige BFS mit einem positiven Betriebsergebnis, kann die Pflichtlektionenpauschale nicht nach unten korrigiert werden, weil sonst der Grossteil der BFS defizitär wird. Es soll daher eine (neue) Regelung zum Umgang mit Betriebsüberschüssen und -defiziten geschaffen werden.

Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, Vorschriften über die Verwendung von Überschüssen beziehungsweise die Übernahme von Fehlbeträgen zu erlassen. Überschüsse aus der Grundbildung dürfen nicht für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten verwendet werden, sondern sind ausschliesslich für den Schulbetrieb der Grundbildung bestimmt. Im Bereich der Pauschalfinanzierung kommt in der Praxis im Umgang mit Betriebsüberschüssen beziehungsweise Betriebsdefiziten oft ein Rücklagenfonds zur Anwendung. Dies soll nun auch im Fall der Grundbildung bei den BFS eingeführt werden. Dabei werden die BFS verpflichtet, den Rücklagenfonds mit Betriebsüberschüssen zu öffnen, bis dieser 10% der Gesamtkosten des Vorjahres entspricht. Betriebsüberschüsse eines bestimmten Jahres, die nach erreichtem oberem Plafonds anfallen, werden zur Hälfte dem Kanton zurückerstattet. Die letzte Tranche der Betriebspauschale des aktuellen Jahres wird um die allfällige Rückerstattung des Betriebsüberschusses an den Kanton vermindert. Die andere Hälfte bleibt im Besitz der BFS. Diese können im Sinne eines unternehmerischen Anreizes zu effizienter Betriebsführung über die Verwendung ihres Anteils an den Überschüssen im Bereich des Schulbetriebs (gemäss Leistungsvereinbarung) verfügen. Der Rücklagenfonds kann zur Deckung von Betriebsdefiziten vollständig aufgebraucht aber nicht überzogen werden (nicht mit FER 21 und Verbuchung im Fondskapital vereinbar). Allerdings muss bei wiederholten Entnahmen aus dem Rücklagenfonds in der Leistungsvereinbarung ein Massnahmenplan zur "Sanierung" der Sparte Grundbildung in den darauffolgenden drei Jahren festgelegt werden. Vorstellbar ist eine Anpassung der Gewichtung der Betriebspauschale (mehr Mittel) aber auch eine Senkung der Kosten durch die BFS oder beides.

4.5 Kantonale Finanzierung der Infrastruktur

Das Wichtigste in Kürze:

- Die Finanzierung der Infrastruktur wird künftig vollumfänglich durch den Kanton finanziert, um die Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb zu gewährleisten;
- Der Kanton finanziert 100% der anrechenbaren Kosten von grosszyklischen Sanierungen, Erweiterungsbauten, Nutzungsanpassungen und Neubauten;
- Als anrechenbar gelten wie bereits heute Investitionen, die für eine einwandfreie Erfüllung der beruflichen Grundbildung sachlich erforderlich sind und einen wirtschaftlichen Schulbetrieb gewährleisten;
- Die kantonalen Finanzmittel werden direkt den Eigentümern (zumeist Standortgemeinden, zwei OdA) vergütet;
- Finanziert der Kanton die Infrastruktur der Grundbildung, sind die Eigentümer verpflichtet, die Räumlichkeiten kostenlos der Grundbildung zur Verfügung zu stellen. Wird die Infrastruktur zusätzlich von Dritten verwendet (beispielsweise Weiterbildung), ist es dem Eigentümer überlassen, ob er eine Miete verlangt;
- Der Kanton beteiligt sich indes ausschliesslich an der Erstellung und dem Unterhalt der Infrastruktur der Grundbildung;

- Jährlich anfallende Eigentümerkosten sind vom Eigentümer zu bezahlen und sind nicht anrechenbar. Die Kostenbeteiligung der Eigentümer dient zur Abgeltung des Standortvorteils;
- Ist eine BFS eingemietet, beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung des anrechenbaren Mietzinses. Die nicht vom Kanton übernommenen anrechenbaren Mietkosten werden von der Standortgemeinde zur Abgeltung des Standortvorteils, der Landstellungspflicht und der jährlich wiederkehrenden Eigentümerkosten entrichtet;
- Da die Gemeindebeiträge entfallen, muss der Kanton die Gemeindeschulden der bereits erstellten Infrastruktur übernehmen. Er tilgt diese Schuld über den vorgesehenen Zeitraum beziehungsweise über 25 Jahre.

Die Infrastruktur soll in Zukunft zu 100% durch den Kanton finanziert werden. Dabei müssen folgende vier Punkte geklärt werden:

- Die Ausfinanzierung der bestehenden Infrastrukturschulden beim Wegfall der Gemeindebeiträge;
- Die Finanzierung der jährlich wiederkehrenden Infrastrukturkosten;
- Die Finanzierung neuer Infrastrukturbauten;
- Die Finanzierung von gemieteter Infrastruktur.

Es gibt unterschiedliche Arten, die Infrastrukturkosten zu kategorisieren, wobei für den vorliegenden Gebrauch, wie in Tabelle 6 aufgezeigt, zwischen Eigentümer- und Nutzerkosten unterschieden werden soll:

Tabelle 6: Definition Infrastrukturkosten

Eigentümerkosten		Nutzerkosten	
Ziffer 4.5.1	Kapitalkosten (Zinszahlungen) – nur für Restschuld	Stromkosten	Ziffer 4.2
	Amortisationskosten Restschuld – nur für Restschuld	Heizkosten	
Ziffer 4.5.2	Unterhaltskosten: Werterhaltende Massnahmen	Reinigung	
	Verwaltungskosten	Kleinstunterhalt	
	Ertragsverluste (Mietzinsverluste, Leerstand)		
	Versicherungen und Abgaben		
Ziffer 4.5.3	Grosszyklische Sanierungen, werterhaltende Massnahme	Jährlich Wiederkehrende Eigentümerkosten (Ziffern 4.5.1 und 4.5.2) unregelmässig anfallende Eigentümerkosten (Ziffer 4.5.3)	
	Erweiterungen: Wert vermehrende Investitionen, Baukosten, Kosten Vorprojekte		
	Nutzungsanpassungen		

Nutzerkosten sind Kosten, die bedingt durch den Schulbetrieb der Infrastruktur anfallen. Sie erscheinen daher in der KLR der subventionierten BFS und sind dementsprechend über die Betriebspauschale an die BFS abzugelten (vgl. Ziffer 4.3). Eigentümerkosten dagegen müssen dem Namen nach vom Eigentümer getragen werden.

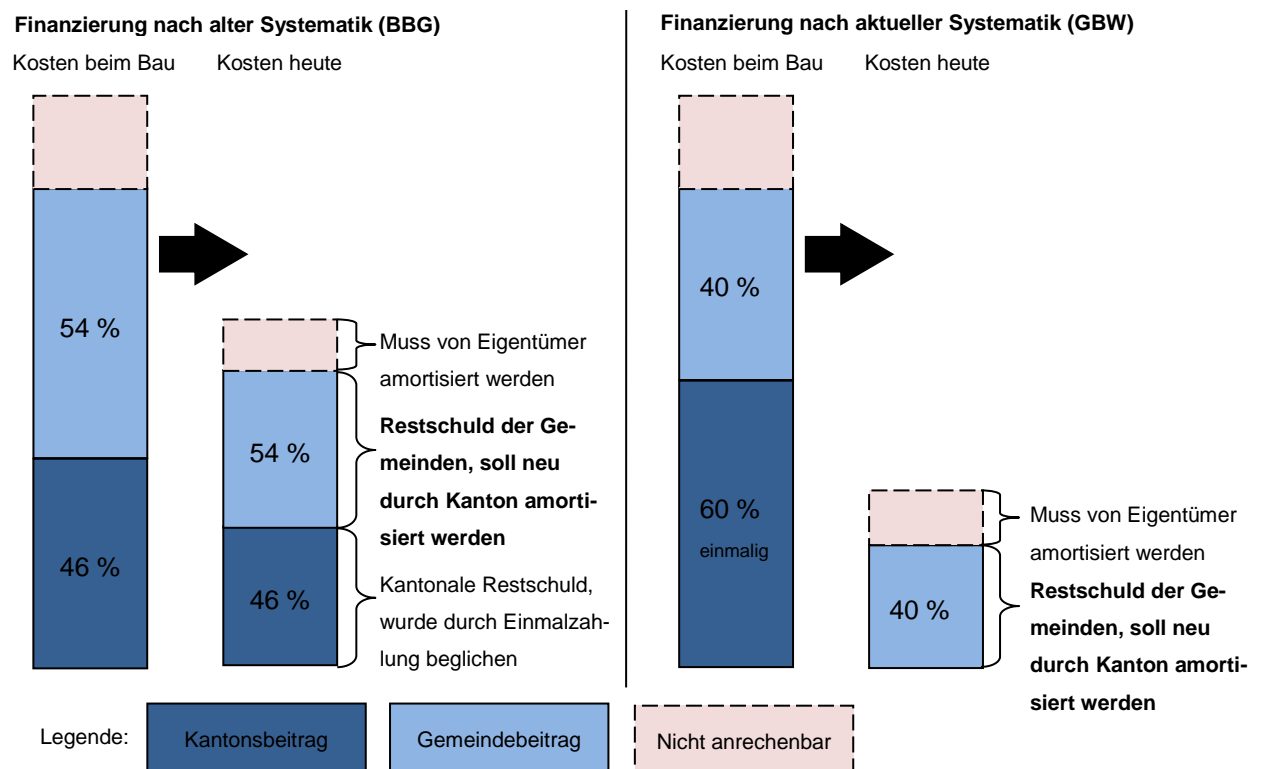
Amortisation und Zinszahlungen auf der Restschuld der bestehenden Infrastruktur müssen von den Gemeinden nur für bereits erstellte Gebäude bezahlt werden. Bei Inkrafttreten der neugestalteten Finanzierung der Infrastruktur würden diese beiden Komponenten der Eigentümerkosten direkt beim Kanton anfallen. Daher wird die Finanzierung der Amortisations- und Zinszahlungen unter Ziffer 4.5.1 zur Ausfinanzierung der bestehenden Infrastrukturschulden erläutert. Die Finanzierung der jährlich

wiederkehrenden Eigentümerkosten wird unter Ziffer 4.5.2 erläutert. Diese fallen auch nach neuer Regelung beim Eigentümer an. Ziffer 4.5.3 befasst sich mit künftigen Bauprojekten. Diese umfassen grosszyklische Sanierungen bestehender Infrastruktur, sowie Neubauten, Erweiterungen und Nutzungsanpassungen. Unter Ziffer 4.5.4 wird erläutert, wie subventionierte BFS, die Infrastruktur von Dritten mieten, entschädigt werden sollen.

4.5.1 Ausfinanzierung der bestehenden Infrastruktur (Amortisation und Verzinsung)

Die bestehende Infrastruktur wurde auf Basis zweier unterschiedlicher Rechtsgrundlagen finanziert. Bis zum Inkrafttreten des GBW am 01. Januar 2008 bezahlten der Kanton 46% und die Gemeinden 54% der anrechenbaren Kosten über 25 Jahre ab (linke Spalte der Abbildung 2).

Abbildung 2: Alte und aktuelle Finanzierungssystematik



Der noch ausstehende Kantonsanteil von 46% wurde im Rahmen der Umsetzung des revidierten Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF, SAR 612.100) im Jahr 2013 per Einmalzahlung getilgt (§ 71 Abs. 1^{bis} GBW). Die Restschuld der Gemeinden dagegen bleibt bestehen und wird vom Kanton nun im überarbeiteten Gesetz übernommen, weil zur Finanzierung der Infrastruktur keine Gemeindebeiträge mehr erhoben werden. Seit Inkrafttreten des GBW übernimmt der Kanton 60% der anrechenbaren Baukosten und bezahlt diese jeweils in wenigen Tranchen an die Standortgemeinden. Die restlichen 40% der anrechenbaren Kosten übernehmen die Wohnortsgemeinden (rechte Spalte Abbildung 2). Durch den geplanten Wegfall der Gemeindebeiträge muss der Kanton also auch die noch fälligen Amortisations- und Zinszahlungen dieser bereits erstellten Bauten über die geplante Restlaufzeit finanzieren.

Diese Übergangsregelung soll für alle Infrastrukturprojekte gelten, bei welchen vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderungen (voraussichtlich 1. Januar 2017) ein definitiver Kantonsbeitrag zugesichert wurde (gemäss dem Verfahren nach § 71 VBW). Dadurch soll sichergestellt werden, dass diese Ausfinanzierung klar von der künftigen Finanzierungssystematik getrennt ist. Damit der Kanton nur den Anteil bezahlt, den er in der Bauabrechnung als anrechenbar eingestuft hat, werden nur die feh-

lenden 54% beziehungsweise 40% der anrechenbaren Kosten über die Restlaufzeit amortisiert. Wurden bei einem Bauprojekt nach alter Systematik beispielsweise nur 85% der Gesamtkosten als anrechenbar eingestuft, so übernimmt der Kanton nur die noch nicht amortisierten 54% (bis jetzt Gemeindeanteil). Er übernimmt sodann die auf den anrechenbaren 85% der Gesamtkosten fälligen Zinszahlungen. Die restlichen Kosten sind von der Eigentümerschaft zu tragen.

Unklar ist, ob die nicht anrechenbaren Kosten in der Vergangenheit teilweise über Gemeindebeiträge finanziert wurden. § 55 Abs. 1 GBW schreibt vor, dass die Wohngemeinden die Verzinsung und Amortisation der Restschuld nach Abzug des Kantonsbeitrags und weiterer Einnahmen zu übernehmen haben. Da jedoch nur der anrechenbare Anteil der Grundbildung subventionsberechtigt ist, muss die Finanzierung der Amortisations- und Zinszahlungen für die nicht anrechenbaren Kosten anderweitig stattfinden (beispielsweise über Mieteinnahmen der Weiterbildung).

Die Schwierigkeit für den Kanton besteht darin, die anrechenbaren, ausstehenden Amortisationszahlungen zu ermitteln, weil insbesondere bei Bauten nach heutigem GBW nicht klar ist, über welchen Zeitraum die Eigentümer ihren Anteil amortisieren. § 55 GBW erwähnt nur, dass dieser in der Regel 25 Jahre beträgt. Ausserdem ist im Einzelfall nicht bekannt, wie die Standortgemeinden in der Praxis die Amortisation der Restschuld handhaben. Daher ist es zur Festlegung der noch ausstehenden, anrechenbaren Restschuld nötig, gewisse Annahmen zu treffen. Die Restschulden aus Infrastrukturprojekten nach alter Systematik werden gemäss dem ursprünglichen Amortisationsverlauf des Kantons berechnet¹⁵ (Tabelle 7, Spalten 2 und 3). Von den Restschulden nach aktueller Systematik wird angenommen, dass die Standortgemeinden diese über 25 Jahre abschreiben. Es gibt in diesem Fall keinen Referenzwert für die Amortisation beim Kanton, weil er seinen Beitrag über wenige Jahre verteilt in Tranchen bezahlt. Die ermittelte kalkulatorische anrechenbare Restschuld der Standortgemeinden und der anfallende Zins nach aktueller Systematik sind in Spalte 4 und 5 angegeben, sie beruhen auf einer Hochrechnung des Kantonsbeitrags. Als Berechnungsgrundlage wurde ein Zinssatz von 2.5% an der Restschuld verwendet.

Die Amortisations- und Zinszahlungen werden in jedem Fall direkt der Eigentümerin der Infrastruktur vergütet. Als Zinssatz könnte analog zu § 55 Abs. 2 GBW der Zinsfuss der Aargauischen Kantonalbank (AKB) für Darlehen an öffentlich-rechtliche Körperschaften abzüglich 0,25 Prozentpunkte dienen. Im Gegenzug zur 100% Finanzierung durch den Kanton darf die Eigentümerin von den subventionierten BFS in der Grundbildung keine Miete verlangen.

¹⁵ Dieser Amortisationsverlauf wurde nicht eingehalten, da der Kanton gemäss § 71 Abs. 1^{bis} GBW seine Restschuld unterdessen per Einmalzahlung beglichen hat.

Tabelle 7: Kosten, die dem Kanton aus der Übernahme der Amortisations- und Zinszahlungen entstehen.

Jahr	Amortisationszahlungen BBG (54%)	Zinsen Restschuld BBG (54%)	Amortisationszahlungen GBW (40%) ^a	Zinsen Restschuld GBW ^b	Kosten des Kantons aus Übernahme
2017	3'112'082	1'044'622	522'150	289'537	4'968'392
2018	2'863'250	966'820	522'150	276'484	4'628'704
2019	2'591'576	895'239	522'150	263'430	4'272'395
2020	2'356'676	830'450	522'150	250'376	3'959'652
2021	2'347'560	771'533	522'150	237'322	3'878'565
2022	2'299'883	712'844	522'150	224'269	3'759'145
2023	2'299'883	655'347	522'150	211'215	3'688'594
2024	2'299'883	597'850	522'150	198'161	3'618'043
2025	2'299'883	540'353	522'150	185'107	3'547'492
2026	2'299'883	482'856	522'150	172'054	3'476'942
2027	2'229'864	425'358	522'150	159'000	3'336'372
2028	2'136'510	369'612	522'150	145'946	3'174'218
2029	2'128'600	316'199	522'150	132'892	3'099'841
2030	2'109'510	262'984	522'150	119'839	3'014'482
2031	2'079'378	210'246	522'150	106'785	2'918'559
2032	2'044'572	158'262	522'150	93'731	2'818'715
2033	1'996'315	107'148	522'150	80'678	2'706'289
2034	1'341'079	57'240	522'150	67'624	1'988'092
2035	207'090	23'713	522'150	54'570	807'522
2036	207'090	18'536	522'150	41'516	789'291
2037	207'090	13'358	522'150	28'463	771'060
2038	81'810	8'181	365'296	15'409	470'696
2039	81'810	6'136	176'488	6'276	270'710
2040	81'810	4'091	74'568	1'864	162'333
2041	81'810	2'045	0	0	83'855
Total Kosten für den Kanton aus der Übernahme der Amortisations- und Zinszahlungen					66'209'960

Quelle: Interne Berechnungen auf Basis von Zahlen der Fachstelle Controlling & Finanzen der Abteilung Berufs und Mittelschulen

^a Dies sind nur Schätzungen! Sie basieren auf der Annahme, dass die Gemeinden im Jahr nach der Fertigstellung damit beginnen, die Restschulden über 25 Jahre zu amortisieren.

^b Es wird ein Zinssatz von 2.5% angenommen

Die Übernahme dieser Amortisations- und Zinszahlungen führt nicht zu einer Mehrbelastung des Kantons. Im gleichen Umfang wie die Gemeinden im Bereich der Investitionsfinanzierung entlastet werden, werden sie bei den Beiträgen an den Betrieb mehr belastet, so dass die Gesamtbelastung für beide Ebenen unverändert bleibt.

4.5.2 Finanzierung der jährlich wiederkehrenden Eigentümerkosten

Nebst den Kosten für Grossprojekte fallen auch jährliche Eigentümerkosten an (vgl. Tabelle 6). An diesen Kosten beteiligt sich der Kanton nicht und hält damit am Status Quo fest (§ 55 GBW, § 75 Abs. 3 VBW). Als Konsequenz müssen diese Eigentümerkosten durch den Eigentümer beziehungsweise mit Einnahmen aus dessen Infrastruktur (beispielsweise aus der Vermietung an die Weiterbildung) gedeckt werden. Dies kann als Beitrag der Gemeinde zur Abgeltung des Standortvorteils gesehen werden. An der Verpflichtung der Eigentümer, die Schulanlagen zu unterhalten (§ 20 Abs. 1 GBW) kann also festgehalten werden. Demgegenüber werden die Standortgemeinden bei der Be-

schaffung und dem Ersatz der Einrichtungen entlastet, da diese künftig über die Betriebsrechnungen der BFS abgewickelt werden.

4.5.3 Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte

Die Finanzierung der neuen Infrastrukturprojekte entspricht in weiten Teilen der bereits heute gültigen Systematik. Wesentlichster Unterschied ist, dass der Kanton in Zukunft 100% der anrechenbaren Baukosten bezahlt statt wie bis anhin 60%. An der Definition der Anrechenbarkeit (§ 54 Abs. 4 GBW und § 72 VBW) soll festgehalten werden. Allerdings werden in Zukunft keine Gemeindebeiträge für die Infrastruktur mehr erhoben.

Ferner soll gesetzlich verankert werden, dass die Eigentümerin von der Trägerschaft der subventionierten BFS für die Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Grundbildung keine Miete verlangen darf, sofern der Kanton die anrechenbaren Kosten trägt. Die Beschaffungspflicht der Schulanlagen bleibt bei der Trägerschaft, für die öffentlichen kaufmännischen BFS bei den Standortgemeinden (§ 20 Abs. 1 GBW). Zur besseren Trennung der Schulbetriebs- und Infrastrukturkosten sollen Beiträge an die Infrastruktur konsequent an die Eigentümerin ausbezahlt werden.

Die Entscheid- und Finanzierungs Kompetenzen des Kantons, der Eigentümer und der Trägerschaften bei Infrastrukturprojekten sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

Tabelle 8: Entscheid- und Finanzierungs kompetenz des Kantons, der Eigentümer und der Trägerschaft

Akteure	Entscheidungskompetenz (ausschliesslich berufliche Grundbildung)	Finanzierungspflicht (ausschliesslich berufliche Grundbildung)
Kanton	Der Kanton entscheidet gemäss dem Verfahren in Abbildung 5 (Anhang) über die Höhe der Beteiligung an grosszyklischen Sanierungen, Erweiterungen, Neubauten oder Nutzungsanpassungen.	Der Kanton bezahlt 100% der Infrastruktur-Investitionen, die für die Grundbildung nötig sind (Anrechenbarkeit).
		Die Grossprojekte werden aus dem Budget des BKS finanziert. Der Kanton bezahlt seine Beteiligung in Tranchen über wenige Jahre direkt an die Eigentümerin . Es können auch Akontozahlungen getätigt werden.
Eigentümer (Trägerbeziehungsweise Standortgemeinde, private Verbände)	Stellt ein Gesuch beim Kanton für die Finanzierung des Grossprojekts. Die Eigentümerin muss dem Kanton einen Bedürfnisnachweis erbringen.	Die Standortgemeinde untersteht der Landstellungspflicht zur Abgeltung des Standortvorteils.
	Die Eigentümerin ist Bauherrin.	Die Eigentümerin muss nicht anrechenbare Eigentümerkosten aus Eigenmitteln bezahlen.
	Die Eigentümerin ist raumstellungspflichtig.	Abgesehen von der Grundbildung ist es der Eigentümerin im Rahmen der Gesetze überlassen, ob Mieten verlangt werden.
Schulvorstand (Trägerschaft)	Stellt den Antrag auf Beschaffung an die Eigentümerin.	Die Trägerschaft bezahlt für die Nutzung der Räumlichkeiten im Rahmen der Grundbildung keine Miete. In der Weiterbildung kann sie von der Eigentümerin dazu verpflichtet werden.
		Die Nutzerkosten werden gemäss Auslastung auf die Grund- und Weiterbildung aufgeteilt und der Betriebsrechnung belastet.

Der Prozess für die Durchführung eines grossen Infrastrukturprojekts ist in § 54 Abs. 6 GBW und § 71 VBW geregelt. An diesem Prozess soll grundsätzlich festgehalten werden, wobei die Eigentüme-

rin zusätzlich gegenüber dem Kanton einen Bedürfnisnachweis zu erbringen hat. Der Bedürfnisnachweis ist vom BKS zu prüfen (Raumprogramm inklusive Anforderung, was es für den Betrieb an Räumlichkeiten bedarf). Die Abteilung Immobilien Aargau (IMAG) ist anschliessend für die Plausibilisierung – insb. hinsichtlich Raumgrössen und Raumausstattungen – zuständig. Ferner soll neu das BKS nebst dem Bedürfnisnachweis auch das konkrete Bauprojekt auf den Grad der Bedürfnisbefriedigung überprüfen können. Dabei sollen Lösungsansätze hinterfragt und von den Standortgemeinden neue Szenarien verlangt werden können, wenn diese nicht im Sinne des BKS sind. Abbildung 5 (Anhang) zeigt das Verfahren bei Grossprojekten inklusive der Neuerungen des Bedürfnisnachweises.

4.5.4 Miete der Infrastruktur bei Dritten

§ 54 Abs. 1 GBW legt fest, dass sich der Kanton auch an Mietkosten der subventionierten BFS beteiligt. Am Verfahren für die Zusicherung des Kantonsbeitrags (Bedürfnisnachweis, Einsicht in Mietvertrag) soll ebenfalls festgehalten werden (§ 76 VBW).

Es ist jedoch geplant, dass der Regierungsrat den Umfang überprüft und diesen sowie die Anrechenbarkeit der Nettomietzinse in § 77 VBW neu regelt. Ist eine subventionierte BFS bei Dritten eingemietet, so erscheint der Mietaufwand in der KLR dieser BFS. Da momentan nur drei BFS bei (privaten) Dritten eingemietet sind¹⁶, dürfen die Mietaufwendungen allerdings nicht in die Betriebspauschale eingerechnet werden. Der Mietaufwand muss separat vom Kanton an die subventionierte BFS bezahlt werden¹⁷. Der Kantonsanteil entspricht der Nettomiete anteilmässig zum Auslastungsgrad des Mietobjekts durch die Grundbildung. Bei der erstmaligen Zusicherung des Kantonsbeitrags steht diese jedoch noch nicht fest. Die subventionierte BFS muss im Bedürfnisnachweis zum geplanten Auslastungsgrad Stellung nehmen. In den Folgejahren kann die Nettomiete aufgrund der Daten aus der KLR (Anzahl unterrichtete Lektionen) genau zwischen Grund- und Weiterbildung aufgeteilt werden (sofern eine Weiterbildungsabteilung besteht).

Allerdings übernimmt der Kanton von dieser "anrechenbaren Miete" nicht 100%, da das Anmieten sonst im Vergleich zum Bauen aus folgenden Gründen zu einem Kostennachteil des Kantons führen würde: 1. Die Standortgemeinden unterstehen im Fall einer Baulösung einer Landstellungspflicht zur Abgeltung des Standortvorteils. 2. Jährlich wiederkehrende Eigentümerkosten (Verwaltungskosten, Versicherungen, Abgaben, etc.) sind nicht anrechenbar und gehen zulasten der Eigentümerin (in der Regel die Standortgemeinde). Um auch im Fall einer Mietlösung eine angemessene Beteiligung der Standortgemeinde sicherzustellen, soll deren Anteil an der anrechenbaren Miete wie folgt berechnet werden: 1. Zur Kompensation der wegfallenden Landstellungspflicht wird der Anteil des Landwerts des Mietobjekts am entsprechenden Nettomietzins bestimmt (Lageklassenmethode). 2. Der Wegfall der jährlich wiederkehrenden Eigentümerkosten wird mit einer Pauschalbeteiligung der Standortgemeinde von ca. 6% des jeweiligen Nettomietzins (Schätzung IMAG) kompensiert. Da der Anteil des Landwerts der Mietobjekte am entsprechenden Nettomietzins aufgrund der unterschiedlichen Bodenpreise individuell bestimmt werden soll, lässt sich der zu erwartende Gesamtanteil der Standortgemeinden an der Nettomiete noch nicht präzise beziffern. Erste Schätzungen lassen einen Anteil von ca. 20% erwarten. Die restlichen 80% gehen zulasten des Kantons. Die Anteile von Kanton und Standortgemeinde fallen beispielhaft also wie folgt aus:

¹⁶ Das KV Lenzburg-Reinach am Standort Reinach, das BWZ Brugg, das Zentrum Bildung Baden hat zudem am Standort Bad Zurzach einen Mietvertrag mit der Standortgemeinde, weil es im Oberstufenzentrum eingemietet ist.

¹⁷ Obwohl der Mietaufwand Teil der KLR ist, fliesst dieser nicht in die Pflichtlektionenpauschale ein sondern wird separat ausgewiesen.

Tabelle 9: Beispielhafte Berechnung der Beteiligung des Kantons am Mietaufwand

Berechnung der kantonalen Beteiligung	Prozentsatz	Absolut in Franken
Mietaufwand pro Jahr	100%	180'000
- Auslastung Weiterbildung	10%	18'000
= Anrechenbare Miete Grundbildung	90% → 100%	162'000
- Abgeltung Standortvorteil & Raumstellungspflicht	20%	32'400
= Beteiligung Mietaufwand Kanton	80%	129'600

Das BKS bezahlt also Fr. 162'000.- (100% der anrechenbaren Miete) an die subventionierte BFS und fordert bei der Standortgemeinde gleichzeitig Fr. 32'400.- (20% der anrechenbaren Miete) zur Abgeltung des Standortvorteils und der Raumstellungspflicht ein.

4.5.5 Vermietung der Infrastruktur an Dritte

Die Neugestaltung der Finanzierung der Infrastruktur soll die Frage nach der Vermietung der Infrastruktur an Dritte, darin inbegriffen eine allfällige Weiterbildungsabteilung, mehrheitlich den Eigentümern überlassen. Da der Kanton künftig nur noch die anrechenbaren Kosten für die Erstellung von Infrastruktur für die Grundbildung finanziert, haben die Standortgemeinden einen grossen Anreiz, die restlichen Kosten durch die Vermietung an Dritte zu decken. Erachten die Eigentümer dies nicht als Notwendigkeit, ist es ihnen überlassen, die Vermietung der Räumlichkeiten und deren Erträge den BFS zu überlassen. Aus Sicht des Kantons sind lediglich zwei Grundsätze einzuhalten:

- Subventioniert der Kanton Infrastrukturprojekte im Zusammenhang mit der beruflichen Grundbildung, darf dieser von der Eigentümerin keine Miete verrechnet werden;
- Gebäude, die vom Kanton finanziert werden, dürfen nicht zweckentfremdet werden (vgl. Ziffer 8, Kommentar zu § 57).

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton

Die Neugestaltung der Steuerungs- und Finanzierungssystematik der BFS bringt grundsätzlich keine Mehrkosten für den Kanton mit sich. Es wird jedoch zu einer Verschiebung der Belastungen kommen, weil der Kanton 100% der Infrastrukturkosten übernimmt. Die in diesem Bereich bei den Gemeinden wegfallenden Kosten müssen Letztere im Bereich des Schulbetriebs kompensieren. Der Kanton wird umgekehrt in Relation zu den Gemeinden für den Betrieb weniger bezahlen als vorher. Das heisst, dass die vorliegende Neuregelung insgesamt saldoneutral ausfällt.

Aus personeller Sicht ist beim Kanton mit einem geringen permanenten Mehraufwand zu rechnen. Klar ist, dass die erstmalige Berechnung der Pflichtlektionenpauschale und die damit zusammenhängende Einführung der KLR zu einem Initialaufwand führen. Auch die Etablierung der neuen Finanzierungssystematik und das jährlich wiederkehrende Inkasso dürften personelle Ressourcen binden. Der Umgang mit Grossprojekten in der Infrastruktur orientiert sich am Status Quo. Dennoch dürfte es zu einem leicht erhöhten Personalbedarf kommen, da Bauprojekte in Zukunft verstärkt auf deren Bedürfnisbefriedigung überprüft werden müssen. Die dafür notwendigen Fach-, Orts- und Betriebskompetenzen sind im BKS und bei der Abteilung Immobilien Aargau (IMAG) vorhanden.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die bessere Trennung von Grund- und Weiterbildung und der damit verbundene Abbau von Möglichkeiten für Quersubventionierungen der Weiterbildung durch die Grundbildung führt zu einer verbesserten Kostenwahrheit und dadurch zu einem faireren Wettbewerb in der Weiterbildung.

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden werden durch das neue Finanzierungssystem nicht entlastet, da sie weiterhin in gleichem Masse die berufliche Grundbildung finanzieren. Allerdings wird die finanzielle Last der beruflichen Grundbildung für die Wohnortsgemeinden besser planbar, da einerseits nur noch ein Gemeindebeitrag besteht und andererseits keine Infrastrukturkosten, welche zu hohen Schwankungen der Wohnortbeiträge geführt haben, übernommen werden müssen.

Gegenüber heute wird die Finanzierung für die Gemeinden somit einfacher und transparenter. Nicht gelöst wird das grundsätzliche Problem, dass die fiskalische Äquivalenz für die Gemeinden nicht gegeben ist. Zwar finanzieren sie die Berufsfachschulen wie heute in erheblichem Umfang mit, haben aber weiterhin keinen Einfluss auf die Steuerung und auf die Höhe der Beiträge. Dieses Thema soll aber – aus den unter Ziffer 2.3 erläuterten Gründen – nicht im Kontext des Projekts Steuerung und Finanzierung, sondern im Rahmen der Arbeiten ALV angegangen werden.

Ob die Übernahme der Infrastruktur-Restschuld für die Standortgemeinden profitabel ist oder nicht, hängt vom Amortisationsverlauf der Berufsfachschul-Infrastruktur ab. Standortgemeinden, die sich an den in § 55 GBW vorgesehenen 25 Jahren orientiert haben, erleiden keinen Verlust. Eigentümer, die in der Vergangenheit Gebäude finanzierten mit einem hohen Anteil an nicht anrechenbaren Kosten werden hingegen einen entsprechenden Mehraufwand haben, da der Kanton diese Amortisationskosten nicht übernimmt. Da die Eigentümer die Gebäude im gesetzlichen Rahmen (solange die schulische berufliche Grundbildung nicht beeinträchtigt ist) vermieten dürfen (vgl. Erläuterungen zu § 57 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} GBW), steht den Standortgemeinden aber eine Möglichkeit zur Deckung dieser Kosten zur Verfügung.

5.4 Auswirkungen auf die nichtkantonalen subventionierten BFS und deren Trägerschaften

Die Umsetzung des Rechnungslegungshandbuchs und der KLR ist mit einem Initialaufwand verbunden. Die Vorlaufzeit ist jedoch relativ lange, und mehr als die Hälfte aller BFS haben sich bereit erklärt, die Neuerungen auf 1. Januar 2014 umzusetzen, was bereits 2014 eine erste Evaluation und die Behebung allfälliger Fehler im Handbuch und im KLR-Tool erlaubt. Zudem wurde das KLR-Tool möglichst einfach gehalten. Sind die Neuerungen in der Rechnungslegung dereinst umgesetzt, sollte im Vergleich zur heutigen Handhabung kein signifikanter Mehraufwand entstehen, zumal mit der Übernahme des Inkassos der Gemeindebeiträge durch den Kanton an den BFS auch Ressourcen gespart werden können.

Der Schulvorstand darf die Gemeindebeiträge künftig nicht mehr festlegen. Er verfügt indes weiterhin im Rahmen des Globalbudgets über die Budgetkompetenz. Ausserdem hat der Schulvorstand als Vertretung der Trägerschaft nach wie vor weitreichende Kompetenzen in der strategischen und operativen Schulführung. Es sind dies unter anderem:

- Die Beschlussfassung über das Budget sowie die Genehmigung der Rechnung;
- Anstellungsbehörde: Erlass von Bestimmungen über die Anstellungsverhältnisse und die Löhne des Lehrkörpers und aller übrigen Angestellten der BFS im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung;
- Organisation und Betrieb der BFS;

- Abschliessen von Leistungsvereinbarungen;
- Strategische Ausrichtung der Weiterbildung;
- Antrag auf Beschaffung von Schulraum;
- Beschaffung und Unterhalt von Schuleinrichtungen.

Die neue Regelung zur Verwendung der Betriebsüberschüsse (Rücklagenfonds) stellt einen Eingriff in die Kompetenzen des Schulvorstandes dar. Die Erzielung von systematischen Betriebsüberschüssen im Bereich der Grundbildung wäre aber bereits nach heutigem System nicht zulässig. Im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuergeldern ist klar, dass die öffentliche Hand bei der Verwendung (überschüssiger) öffentlicher Mittel ein Mitbestimmungsrecht haben muss.

6. Zeitplan

Generell gestaltet sich das weitere Vorgehen wie folgt:

Was	Wann
Botschaft zur 1. Lesung	Dezember 2014
Kommissionsberatung	Januar 2015
Erste Beratung Grosser Rat	03.03. / 17.03.2015
Botschaft zur 2. Lesung	Juni 2015
Kommissionsberatung	August 2015
Zweite Beratung Grosser Rat und Beschluss	15.09. / 29.09.2015
Redaktionslesung	20.10.2015
Referendumsfrist	26.10.2015 – 26.01.2016
Abstimmungstermin (falls Referendum ergriffen wird)	05. Juni 2016
Inkraftsetzung neue Rechtsgrundlagen	August 2016
Umsetzung neue Finanzierungs- und Steuerungs-systematik	Schuljahr 2016/17

7. Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsnormen

Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW)

Der vorliegende Anhörungsbericht befasst sich mit der Änderung des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) dementsprechend sind auch nur Änderungen in diesem Gesetz vorgesehen. Tabelle 10 fasst die Struktur des GBW und die §§ zusammen, welche geändert werden sollen. In der Folge werden die zu ändernden §§ im Detail kommentiert.

Tabelle 10: Übersicht zu den Änderungen im GBW

Struktur des GBW	Zu ändernde / Neue §§
Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen	n§ 5a; n§ 5b
Kapitel 2: Berufliche Grundbildung	
2.1 Allgemeines	keine Änderungen
2.2 Anbieter der beruflichen Grundbildung	

2.2.1 Anbieter der Bildung in beruflicher Praxis	keine Änderungen
2.2.2 Öffentliche Anbieter der schulischen Bildung: Berufsfachschule, Berufsmaturitätsausbildung und Fachkurse	§ 20
2.2.3 Andere Angebote	keine Änderungen
2.2.4 Private Anbieter der schulischen Bildung	keine Änderungen
Kapitel 3: Höhere Berufsbildung	
3.1 Allgemeines	keine Änderungen
3.2 Öffentliche und private höhere Fachschulen	keine Änderungen
3.3 Kantonale höhere Fachschulen	keine Änderungen
Kapitel 4: Qualifikationsverfahren und Ausweise	
Kapitel 5: Weiterbildung	
Kapitel 6: Bildung von Berufsbildungsverantwortlichen	
Kapitel 7: Berufs-, Studien und Laufbahnberatung	
Kapitel 8: Finanzierung	
8.1 Allgemeines	keine Änderungen
8.2 Grundbildung und Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung	
8.2.1 Schulbetrieb	§ 47; n§ 47a§ 48; n§ 48a, § 49; § 50, n§ 50a
8.2.2 Infrastruktur	§ 54; § 55; n§ 55a § 57
8.3 Lehrwerkstätten überbetriebliche Kurse und vergleichbare Angebote, Kurse zur Bildung von Berufsbildungsverantwortlichen, Internate und Konferenzen	§ 58
8.4 Höhere Berufsbildung	keine Änderungen
8.5 Weiterbildung	keine Änderungen
8.6 Weitere Aufgaben	keine Änderungen
Kapitel 9: Rechtsmittel, Strafverfolgung	
Kapitel 10: Schluss- und Übergangsbestimmungen	§ 69; § 70; , § 71; § 72, n§ 72a, n§ 72b

Vorweg sei vermerkt, dass verschiedentlich formal-redaktionelle Verbesserungen vorgenommen wurden. Diese werden nachfolgend nicht kommentiert.

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 5a Rechnungsführung, Jahresrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung (neu)

Abs. 1

Derzeit ist die Pflicht, eine aussagekräftige Rechnungslegung zu führen, lediglich auf Verordnungsebene verankert (§ 7 der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung vom 7. November 2007 [VBW; SAR 422.211]). Konkrete Vorgaben können durch Weisungen und die Leistungsvereinbarung erfolgen. Die in § 47a GBW neu eingeführte Betriebspauschale des Kantons setzt zwingend eine vergleichbare Rechnungslegung der betroffenen BFS voraus. Aus diesem Grund erscheint es zweckmässig, dass der Regierungsrat in der Verordnung bestimmen kann, welche Kontenpläne (HRM2 oder KMU), welcher Standard (Swiss GAAP FER 21) und welches Handbuch (Handbuch des BKS für das Finanz- und Rechnungswesen, das in Zusammenarbeit mit den gemäss § 15 bezeichneten BFS erarbeitet worden ist) verbindlich sind.

Die "Kann"-Formulierung trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass im Vorliegenden Anhörungsbericht nur die nicht-kantonale BFS thematisiert werden, das GBW aber auch für kantonale BFS und die höhere Berufsbildung gilt, welche anders finanziert werden.

Abs. 2

Die Pflichtlektionenpauschalen gemäss § 47a GBW basieren auf den effektiven Kosten. Diese Kosten können nur mithilfe einer KLR ermittelt werden.

§ 5b Revision (neu)

Abs. 1

Die Anforderungen an die Rechnungslegung und auch an die Revision steigen in Zeiten erhöhter Finanzknappheit. Eine externe Revisionsstelle garantiert eine unabhängige Prüfung. In der Praxis erfolgt die Revision bereits heute bei den meisten BFS durch eine externe Revisionsstelle.

Abs. 2

Der Regierungsrat kann damit erreichen, dass in der Verwaltung dieselben Bedingungen an die Revisionsstelle gestellt werden, wie in der Privatwirtschaft (Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 22. August 2007 [Revisionsaufsichtsverordnung, RAV; SR 221.302.3). Auch die per 1. Januar 2014 in Kraft getretene Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der Gemeindeverbände vom 19. September 2012 (Finanzverordnung, FiV) enthält gestützt auf den neuen § 94c des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (Gemeindegesezt; SAR 171.100) für die Gemeinden entsprechende Bestimmungen (Erfordernis der eidgenössischen Zulassung und sinngemässe Anwendbarkeit von § 6 Abs. 1 des Unvereinbarkeitsgesetzes vom 29. November 1983 [SAR 150.300]). Durch die Übernahme derselben Vorschriften werden für diejenigen BFS, deren Trägerschaften Gemeinden sind, Abgrenzungsprobleme vermieden.

Kapitel 2: Berufliche Grundbildung

§ 20 Schulanlagen und -einrichtungen

Abs. 1 und 1^{bis}

Der bisherige Abs. 1 führt dazu, dass bei den kaufmännischen BFS die Standortgemeinden die Schuleinrichtung beschaffen und unklar ist, wie und von wem diese finanziert werden (Trägerschaften oder Standortgemeinden). Neu wird klargestellt, dass in jedem Fall die Trägerschaften (in der Praxis regelmässig vertreten durch den Schulvorstand) zuständig für die Beschaffung, den Unterhalt und die Finanzierung der Schuleinrichtungen sind. Die Finanzierung erfolgt über die Betriebspauschale des Kantons und der Gemeinden. Dies im Unterschied zu den Schulanlagen, die als Infrastruktur vom Kanton gemäss § 54 GBW finanziert werden. Der Vollständigkeit wird darauf hingewiesen, dass der Kleinstunterhalt der Schulanlagen ebenfalls über die Betriebspauschale finanziert wird. Dabei handelt es sich lediglich um werterhaltende Reparaturen von kleineren Schäden, die aus dem Schulbetrieb der BFS herrühren, z. Bsp. eine zerbrochene Scheibe, die Reinigung verstopfter Rohre oder das Ersetzen kleinerer Verbrauchsteile. Typischerweise als Einrichtung gelten Möbel, technische Hilfsmittel wie PCs, Beamer etc.

Kapitel 8: Finanzierung

§ 47 Kantonsbeitrag

Marginalie:

Es handelt sich nach wie vor um eine Pauschale. Zur Vermeidung von Verwechslungen mit der Betriebspauschale und den Pflichtlektionenpauschalen wird nun jedoch in der Marginalie verdeutlicht, dass es sich um den Beitrag des Kantons (im Gegensatz zum Beitrag der Gemeinden) handelt.

Abs. 1

Der Kantonsbeitrag pro BFS ergibt sich aus der Betriebspauschale abzüglich der Gemeindebeiträge an diese BFS. Die Betriebspauschale wird in n§ 47a GBW definiert. Mit der Möglichkeit, aus wichtigen Gründen ausnahmsweise einen höheren Kantonsbeitrag zu bewilligen, kann der Regierungsrat, bei unvorhersehbaren Ereignissen adäquat reagieren.

Abs. 2

Die Kompetenz des Regierungsrats zur Bestimmung der Jahrespflichtlektionenzahl ist neu in § 47a Abs. 4 GBW geregelt. Was die Auszahlungsmodalitäten anbelangt, ist geplant, dass der Kanton den BFS die Pauschalbeiträge wie bisher in drei Teilbeträgen ausbezahlt, wobei die Gemeindebeiträge inbegriffen sind. Das Inkasso der Gemeindebeiträge übernimmt der Kanton.

Abs. 3

Anpassung an die aktuelle Terminologie.

§ 47a Betriebspauschale (neu)

Abs. 1

Die Betriebspauschale je BFS ergibt sich aus den Pflichtlektionenpauschalen mal Anzahl Lernende mal Jahrespflichtlektionenzahl (aufsummiert über alle Sub-Kostenträger). Zur Gewichtung siehe Abs. 3.

Die Pflichtlektionenpauschale wird aus der KLR ermittelt. Zur Berechnung siehe § 48 Abs. 1^{bis} GBW.

Abs. 2

Zur besseren Lesbarkeit wurde die bisher in § 47 Abs. 1 GBW enthaltene Aufzählung in einem separaten Absatz untergebracht. Inhaltlich ändert sich nichts.

Abs. 3

Es gibt BFS, die naturgemäss höhere Betriebskosten haben als andere. Werden einer BFS beispielsweise viele Berufe mit wenig Lernenden zugeteilt (beispielsweise Küfer EFZ, Büchsenmacher EFZ etc.) hat das zur Folge, dass pro Lernender beziehungsweise Lernendem höhere Kosten anfallen als bei Berufen mit vielen Lernenden (beispielsweise Polymechaniker EFZ, Automatiker EFZ etc.), da die Kosten für die Entlohnung der Lehrpersonen, die Raumkosten etc. auf weniger beziehungsweise mehr Lernende aufgeteilt werden. Diesem Umstand wird mit einer entsprechenden Gewichtung der Betriebspauschale Rechnung getragen (Ausgleichsfunktion). Die effektive Gewichtung wird nach Vorliegen der ersten Daten aus der KLR festgelegt.

Abs. 4

Im Gegensatz zur geltenden Regelung (§ 47 Abs. 2 GBW) wird der Zusatz "durchschnittlich" gestrichen, damit nicht der Anschein erweckt wird, die Jahrespflichtlektionen würden durchschnittlich auf Ebene der neu bestehenden Sub-Kostenträger berechnet: Der Regierungsrat legt wie heute die Jahrespflichtlektionen für jeden Lehrgang separat fest.

Nach heutiger Praxis erhalten die BFS für Repetierende keine kantonalen Subventionen. Der bisherige Kantonsbeitrag wurde anhand der in den Jahren vor Inkrafttreten des GBW geleisteten Subventionen ermittelt und beinhaltete die Kosten der Repetierenden. Allerdings zeigte sich, dass diese Berechnung dem Umstand nicht gerecht wird, dass die BFS teilweise ganze Klassen für Repetieren-

de führen müssen, was zu einer Ungleichbehandlung gegenüber jenen BFS führt, welche die Repetierenden in bestehende Klassen integrieren können. Die BFS konnten bisher nicht von der Kantonspauschale abgedeckte Kosten durch entsprechend erhöhte Gemeindebeiträge finanzieren. Da dieses Auffanggefäss nun wegfällt (die Gemeindebeiträge sind einheitlich festgelegt und können von den BFS nicht erhöht werden), ist es notwendig, inskünftig auch die effektiven Kosten für Repetierende bei der Ermittlung der Betriebskosten und der gestützt darauf errechneten Beiträge (des Kantons und der Gemeinden) mitzubersichtigen. Repetierende besuchen in aller Regel nur jene Fächer, die sie noch nicht bestanden haben. Daher ist geplant, dass der Regierungsrat für Repetierende eine Jahrespflichtlektionenzahl festlegt, die der Hälfte der für reguläre Lernende festgelegten Jahrespflichtlektionenzahl desselben Sub-Kostenträgers entspricht. Die dafür erforderlichen Daten, insbesondere die Anzahl Repetierende, sind dem BKS von den subventionierten BFS vorzulegen.

§ 48 Pflichtlektionenpauschalen

Marginalie

Im Gegensatz zur geltenden Regelung mit nur einer Pflichtlektionenpauschale basiert der künftige Kantonsbeitrag auf vier Pflichtlektionenpauschalen.

Abs. 1

Die vier Pflichtlektionenpauschalen werden neu auf Ebene der Sub-Kostenträger (Berufsgruppen) durch den Regierungsrat festgelegt. Dadurch wird sichergestellt, dass den naturgemäss unterschiedlich hohen Kosten der verschiedenen Berufsgruppen Rechnung getragen wird.

Abs. 1^{bis}

Die Pflichtlektionenpauschale berechnet sich je Sub-Kostenträger aus dem gewichteten Mittel der Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem und Lektion über alle BFS, die Lernende desselben Sub-Kostenträgers unterrichten. Dabei ist die Gesamtzahl der Berufslernenden ausschlaggebend. Denn zur Berechnung des gewichteten Mittels ist relevant, wie viel ein Lernender beziehungsweise eine Lernende pro BFS kostet, auch wenn die ausserkantonalen Lernenden schlussendlich durch andere Kantone finanziert werden. Da eine Lektion für eine Klasse und damit mehrere Lernende erteilt wird, muss auf Ebene Sub-Kostenträger die durchschnittliche Lektionenzahl verwendet werden. Würde also zur Ermittlung der Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem und Lektion die Gesamtzahl der Lektionen verwendet, verfälschte dies das Resultat. Siehe auch Abbildung 2 im Anhang und die Erläuterungen in Kapitel 4.2.1.

Geplant ist, dass der Regierungsrat folgende Gewichtung vorsieht:

- a) bei gerader Anzahl BFS wird die kostengünstigere Hälfte der Kosten doppelt gewichtet.
- b) bei ungerader Anzahl BFS werden die bis und mit der in der Mitte liegenden Kosten doppelt gewichtet.

Abs. 2

Die Erhöhung der Pflichtlektionenpauschale für Attestlehrgänge kann aufgehoben werden. Nach heutiger Regelung war dies notwendig, weil die Pflichtlektionenpauschale nicht den effektiven Kosten entspricht. Wird nun die Pflichtlektionenpauschale auf Basis der KLR festgelegt, fließen die höheren Kosten, welche Attestlehrgänge aufgrund der kleineren Klassengrösse verursachen, automatisch in die Berechnung der Betriebskosten und damit auch in die Berechnung der Pflichtlektionenpauschale ein.

Abs. 3

Der primäre Kostentreiber bei den BFS sind die Löhne der Lehrpersonen, welche im Normalfall an die Jahresteuern gemäss LIK angepasst werden. Andere Gründe für eine systematische Kosten-

steigerung pro Lernender beziehungsweise Lernendem bei allen BFS sollte es nicht geben. Die Kosten einzelner BFS können in Einzeljahren gleichwohl stärker Schwanken (beispielsweise aufgrund einer Anschaffung von Mobiliar). Allfällige Verluste müssen dann aus dem Rücklagenfonds gedeckt werden (siehe Kommentar zu § 50a GBW).

§ 48a Gemeindebeiträge bei innerkantonalem Schulbesuch (neu)

Abs. 1

Der Gemeindebeitrag ist für alle gemäss § 15 bezeichneten BFS beziehungsweise Berufe gleich hoch. Die restlichen Betriebskosten (die durchaus unterschiedlich sind) werden mit dem unterschiedlich hohen Kantonsbeitrag gemäss § 47 GBW finanziert.

Der Gemeindebeitrag wird jährlich neu berechnet. Der Anteil, den die Gemeinden im Verhältnis zu den gesamten Betriebskosten bezahlen müssen, ändert sich nicht. Die von den Gemeinden zu bezahlenden Beiträge sind nur deshalb jährlich verschieden, weil die Betriebskosten der BFS und die Anzahl Lernende pro Gemeinde variieren können.

Dieser Fix-Anteil der Gemeinden wird so festgelegt, dass er dem Verhältnis entspricht, den die Gemeinden über ihre Beiträge (Betrieb und Infrastruktur) in den Jahren 2013-2015 an die gesamten Betriebskosten auf Basis der KLR entrichten. Damit der Übergang saldoneutral stattfindet, muss die Gesamtheit der Gemeindebeiträge, sprich inklusive Beiträge an die Infrastruktur berücksichtigt werden, auch wenn die Gemeindebeiträge künftig nur noch für die Finanzierung des Betriebs verwendet werden.

Abs. 2

Siehe Kommentar zu § 47a Abs. 4 GBW.

Abs. 3

Wie bisher sind die Wohnsitzgemeinden der Lernenden beitragspflichtig. Es ist geplant, dass der Kanton den BFS den ihnen zustehenden Betrag (Kantons- und Gemeindebeitrag) ausbezahlt und das Inkasso der Gemeindebeiträge übernimmt.

Abs. 4

Damit wird die bisherige Regelung übernommen (§ 49 Abs. 2 GBW, der aus gesetzestechnischen Gründen aufgehoben wird).

§ 49 Gemeindebeiträge für kantonale Angebote und in stationären Einrichtungen und Anstalten untergebrachte Lernende

Abs. 1 bis 4 werden aufgehoben. Beibehalten wird in § 49 nur die Regelung für Ausnahmefälle. Das sind bestimmte kantonale Angebote, nämlich die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (sog. Brückenangebote der Kantonalen Schule für Berufsbildung), die Handelsmittelschule an den Gymnasien Aarau und Baden und die berufliche Grundbildung an der Berufsfachschule für Gesundheit und Soziales in Brugg und am Landwirtschaftlichen Zentrum Liebegg. Diese kantonalen Schulen werden nach einem anderen System finanziert, das mit der Berechnung der Gemeindebeiträge gemäss GBW nicht kompatibel ist. Für diese Angebote sind Gemeindebeiträge gemäss Abs. 6 und 7 geschuldet. Demgegenüber fällt der Vorkurs für Gestaltung der Schule für Gestaltung Aargau unter den Sub-Kostenträger "sonstige Berufe", da es sich bei der Schule für Gestaltung um eine gemäss § 15 bezeichnete Berufsfachschule handelt. Von der Norm abweichende Regelungen können so dann wie bisher auch für Lernende, die in einer stationären Einrichtung oder einer Strafanstalt untergebracht sind, erlassen werden. Der veraltete Begriff "Erziehungsheim" wird mit dem der aktuellen Terminologie entsprechenden Begriff "stationäre Einrichtung" ersetzt. Entsprechend wird die Margi-

nalie präzisiert. Die Gemeindebeiträge für die "normale" schulische Grundbildung werden zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit neu in § 48a geregelt.

§ 50 Gemeindebeiträge bei ausserkantonalem Schulbesuch

Der Gemeindebeitrag wird neu gemäss § 48a GBW festgelegt. Ausserdem wird Abs. 3 der aktuellen Terminologie angepasst.

§ 50a Überschüsse und Fehlbeträge (neu)

Abs. 1 und 2

Systematische Betriebsüberschüsse sind nicht zulässig. In diesem Fall müssten die Pflicht- beziehungsweise Betriebspauschalen angepasst werden. Erzielen indes nur wenige BFS ein positives Betriebsergebnis, wird die Pauschale nicht korrigiert, da sonst der Grossteil der BFS im folgenden Jahr defizitär wäre. Aus diesem Grund ist geplant, dass der Regierungsrat die BFS in der Verordnung verpflichten wird, Überschüsse und Fehlbeträge einem gegen oben plafonierten Rücklagenfonds (max. 10% des Nettoaufwands des vorherigen Rechnungsjahrs) zuzuweisen. Darüber hinausgehende Betriebsüberschüsse werden zur Hälfte mit der Betriebspauschale des laufenden Jahres verrechnet. Über den Rest können die BFS im Rahmen der Leistungsvereinbarung (für den Schulbetrieb der Grundbildung) verfügen. Allfällige Fehlbeträge sind aus dem Rücklagenfonds zu begleichen. Bei systematischen Fehlbeträgen müsste (wie bei systematischen Überschüssen) die Betriebspauschale angepasst werden beziehungsweise Massnahmen zur Behebung der Defizite in der Leistungsvereinbarung definiert werden.

§ 54 Kantonsbeitrag

Abs. 1 und 3

Während der Umfang der Beteiligung des Kantons an grosszyklischen Sanierungen, Neu und Umbauten inskünftig 100% der anrechenbaren Kosten beträgt, wird der Regierungsrat den Umfang der anrechenbaren Mietkosten wie bisher durch Verordnung festlegen.

Unter grosszyklischen Sanierungen sind Sanierungen nach Ablauf der gewöhnlichen Lebensdauer der Gebäude zu verstehen. Es handelt sich dabei um einen in der Baubranche gängigen Begriff. Während die anrechenbaren Bau- und Sanierungskosten der Eigentümerin (Bauherrin) bezahlt werden, bezahlt der Kanton Mietzinsbeiträge an die Trägerschaft der BFS (Mieterin).

Anrechenbar ist wie bisher nur jener Teil der Kosten, der im Bereich der Grundbildung notwendig ist. Grundlage wird nach wie vor das Raumprogramm gemäss § 71 VBW sein. Geplant ist zusätzlich ein Bedürfnis- und Wirtschaftlichkeitsnachweis. Kosten, die für die Angebote der Weiterbildung anfallen, müssen durch die dafür von den Teilnehmenden zu bezahlenden Preise abgegolten werden (§ 61 Abs. 1 GBW). Die nicht anrechenbaren Kosten im Rahmen der Grundbildung gehen zulasten der Eigentümerschaft (Bauherrin).

Abs. 1^{bis} (neu)

Der Eigentümerin der Schulgebäude steht es frei, dieses entweder auf Kosten des Kantons zu erstellen beziehungsweise zu sanieren oder selber zu bauen und das Gebäude anschliessend an die Trägerschaften der öffentlichen BFS zu vermieten. Lässt sie ein Gebäude auf Kosten des Kantons errichten oder sanieren, ist ihr allerdings die Vermietung untersagt, da sie sonst doppelt entschädigt würde (Miete für ein "gratis" errichtetes Gebäude).

Abs. 2 (aufgehoben)

Bisher bezahlte der Kanton 60% der anrechenbaren Infrastrukturkosten. Der Kanton übernimmt inskünftig die gesamten anrechenbaren Bau- und Sanierungskosten (auch die Restschuld bereits erstellter Infrastruktur, vgl. Kommentar zu § 71a). Während die BFS bisher sämtliche nicht vom Kanton übernommenen Infrastrukturkosten durch entsprechende Erhöhung der Gemeindebeiträge von den (Wohnsitz-)Gemeinden der Lernenden einverlangen konnten, sind die Wohnsitzgemeinden inskünftig gänzlich von der Bezahlung der Infrastrukturkosten entlastet.

Abs. 4 und 5

Der Begriff "als beitragsberechtigt anerkannt" wird durch "anrechenbar" ersetzt. Damit wird eine einheitliche Terminologie hergestellt. Inhaltlich handelt es sich um dasselbe.

§ 55 Gemeindebeitrag (aufgehoben)

Die Pflicht der Gemeinden, die Verzinsung und Amortisation der Restschuld zu übernehmen, entfällt.

§ 55a Abgeltung Standortvorteil (neu)

Die Standortgemeinden sind gemäss § 20 Abs. 1 verpflichtet, die notwendigen Schulanlagen zu beschaffen und zu unterhalten (bei den öffentlichen BFS sind die Standortgemeinden gleichzeitig Trägerinnen der BFS). Dabei handelt es sich um eine Abgeltung des Standortvorteils. Damit der Standortvorteil der Gemeinden auch dann angemessen abgegolten wird, wenn sich die Trägerschaften bei (privaten) Dritten einmieten (derzeit nur 3 BFS), verrechnet das Departement den Standortgemeinden den nicht vom Kanton übernommenen Anteil der anrechenbaren Mieten.

§ 57 Erlös bei Zweckentfremdung

Abs. 1 und 1^{bis}

Die vom Kanton (und neu ohne Gemeindebeiträge) finanzierten Bauten und Einrichtungen müssen den öffentlichen BFS für die schulische berufliche Grundbildung zur Verfügung stehen. Solange dieser Zweck nicht beeinträchtigt ist, darf die Eigentümerin die frei stehenden Räume für (andere) Bildungszwecke sowie kulturelle Anlässe ausserhalb der Unterrichtszeit zur Verfügung stellen. Es ist der Eigentümerin überlassen, ob sie diese Gewinne aus der Vermietung zur Deckung der Unkosten im Zusammenhang mit der Immobilie verwenden will. Die Eigentümerin kann die Einnahmen der Vermietung an Dritte auch der BFS überlassen, welche die Einnahmen über die Betriebsrechnung verbucht. Eine Zweckentfremdung würde vorliegen, wenn solche Bauten und Einrichtungen für andere Bildungszwecke verwendet oder zum Beispiel einer Privatschule zur Verfügung gestellt würden, sodass für den schulischen Unterricht andere (neue) Räume gesucht und (vom Kanton) finanziert werden müssten. In einem solchen Fall wäre eine Entschädigung für die Zweckentfremdung geschuldet. Der Regierungsrat kann indes ausnahmsweise eine entschädigungslose Zweckentfremdung bewilligen. Ein solcher Fall könnte unter Umständen vorliegen, wenn das Gebäude für die schulische Grundbildung dauerhaft nicht mehr benötigt und stattdessen als Primarschulhaus verwendet würde. Damit ist mit anderen Worten auch klargestellt, dass bei einer Zweckentfremdung grundsätzlich immer eine Entschädigung geschuldet ist.

Der Erlös aus Zweckentfremdung ist (nach wie vor) für die Finanzierung von Berufsbildungsbauten bestimmt. Eine Ortsgebundenheit zur Verwendung des Erlöses besteht nicht. Der Erlös aus Zweckentfremdung eines Gebäudes in der Gemeinde A darf folglich zur Finanzierung eines Gebäudes in der Gemeinde B verwendet werden.

8.3 Lehrwerkstätten, überbetriebliche Kurse und vergleichbare Angebote, Kurse zur Bildung von Berufsbildungsverantwortlichen, Internate und Konferenzen

§ 58 Kantonsbeiträge

Geändert wird lediglich die Finanzierung der kantonalen Lehrwerkstätten. Damit sind nicht vom Kanton geführte Lehrwerkstätten, sondern die öffentlichen Lehrwerkstätten im Kanton Aargau im Unterschied zu den ausserkantonalen Lehrwerkstätten gemeint. Diese werden neu analog zur schulischen Grundbildung mit Lernenden in Lehrbetrieben entschädigt. Der Kantonsbeitrag der kantonalen Lehrwerkstätten (Berufsfeld "sonstige Berufe") ergibt sich gemäss § 47 GBW. An der Pflicht der Wohnbeziehungsweise Lehrortsgemeinden, Gemeindebeiträge (neu gemäss § 48a GBW) zu bezahlen, ändert sich nichts.

Kapitel 10. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 69 Berechnung der Pflichtlektionenpauschale (aufgehoben)

Bei der Berechnung des Gemeindebeitrags wird der bisher den BFS infolge NFA- Ausgleich jährlich bezahlte Entlastungsbeitrag von 40 Millionen Franken. mitberücksichtigt.

§ 70 Übergangsrecht: a) Finanzierung von laufenden Bildungsgängen (aufgehoben)

Es gibt keine Lernenden mehr, die Bildungsgänge nach, vor dem Inkrafttreten des GBW geltendem Recht absolvieren.

§ 71 b) Finanzierung der Infrastruktur der beruflichen Grundbildung (aufgehoben)

Die Verzinsung und Amortisation der Gebäuderestschuld wird in neu § 72b geregelt.

§ 72 c) Landverzinsung (aufgehoben)

Die Frist für die Zahlung einer Entschädigung ist Ende 2010 abgelaufen. Dieser Paragraf ist damit obsolet geworden.

§ 72a Übergangsrecht: a) Finanzierung der beruflichen Grundbildung am Landwirtschaftlichen Zentrum Liebegg (neu)

Das Landwirtschaftliche Zentrum Liebegg (LZL) ist eine von den Departementen Bildung, Kultur und Sport (BKS) sowie Finanzen und Ressourcen (DFR) geführte kantonale Schule, die nebst schulischer beruflicher Grundbildung etliche andere Aufgaben wahrnimmt. Daher ist die KLR des LZL nicht mit den KLR der BFS vergleichbar. § 5 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Aargau vom 13. Dezember 2011 (LwG AG; SAR 910.200) bestimmt, dass sich die Kostenbeteiligung der beruflichen Grundbildung nach den Bestimmungen des GBW richtet. Solange das LZL indes über keine vergleichbare KLR verfügt, werden die Kantons- und Gemeindebeiträge gemäss den bisherigen Bestimmungen ermittelt.

§ 72b Amortisation und Verzinsung der Gebäuderestschuld der beruflichen Grundbildung (neu)

Die bestehende Infrastruktur wurde auf Basis zweier unterschiedlicher Rechtsgrundlagen finanziert:

Bis zum Inkrafttreten des GBW am 1. Januar 2008 bezahlten der Kanton 46% und die Gemeinden 54% der anrechenbaren Kosten über 25 Jahre ab. Der noch ausstehende Kantonsanteil wurde im Rahmen der Revision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (GAF; SAR 612.100) per Einmalzahlung beglichen (§ 71 Abs. 1^{bis} GBW). Die Restschuld der Gemeinden blieb indes bestehen. Der anrechenbare Teil dieser Restschuld (54%) wird nun vom Kanton übernommen, da der Kanton in Zukunft die Kosten der Infrastruktur vollumfänglich übernimmt (und dafür keine Gemeindebeiträge mehr geschuldet sind – die noch bestehenden Gemeindebeiträge decken lediglich einen Teil der Betriebskosten).

Seit Inkrafttreten des GBW übernimmt der Kanton 60% der anrechenbaren Baukosten. Die restlichen Baukosten übernehmen die Wohnortsgemeinden (mit den durch die BFS festgelegten Gemeindebeiträgen). Auch hier gilt, dass der Kanton künftig die anrechenbare Restschuld der Gemeinden (40%) übernimmt, da die Gemeindebeiträge inskünftig lediglich einen Teil der Betriebskosten (und nicht mehr auch der Infrastrukturkosten) decken. Dies gilt für alle nach dieser Systematik erstellten Bauten und der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung neu bewilligten Infrastrukturprojekte. Die Anrechenbarkeit der Restschuld definiert sich dabei sinngemäss über § 54 Abs. 1 GBW beziehungsweise § 72 VBW und wird rückwirkend kalkulatorisch ermittelt. Vereinfacht gesagt werden auf Basis der beim Bau festgelegten, aus Sicht des Kantons anrechenbaren Kosten (46% beziehungsweise 60%), die vollständig anrechenbaren Kosten (100%) unter Berücksichtigung der bereits verstrichenen Amortisationsdauer berechnet. Die so ermittelte, anrechenbare Restschuld dürfte in den meisten Fällen tiefer sein als die effektive Restschuld, welche auch die nicht anrechenbaren Kosten miteinschliesst. Die nicht anrechenbaren Kosten sind in der Abgeltung der Restschuld nicht berücksichtigt und müssen von den Standortgemeinden anderweitig, beispielsweise über die Mieteinnahmen der Weiterbildungsabteilung, finanziert werden.

Beilagen

1. Trägerschaft Raumstellungspflicht Eigentum
2. Gesetzesentwurf vom 4. März 2014 (Synopsis)
3. Fragebogen
4. Anhörungsadressaten

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Projekt zur Überprüfung der Aufgaben und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden
BBV	Verordnung über die Berufsbildung
BFS	Berufsfachschulen
BFSV	Berufsfachschulvereinbarung
BKS	Departement Bildung Kultur und Sport des Kantons Aargau
BM I / II	Berufsmaturität I / II
DFR	Departement Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau
DVI	Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
FER 21	Swiss GAAP FER 21
FiV	Finanzverordnung
GBW	Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
KLR	Kosten- Leistungsrechnung
KV	Kaufmännischer Verband
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
LwG	Landwirtschaftsgesetz des Kantons Aargau
LZL	Landwirtschaftliches Zentrum Liebegg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
RRB	Regierungsratsbeschluss
S & F	Projekt Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen
VBW	Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung

Definitionen

Definition 1: Sub-Kostenträger sind im vorliegenden Fall Berufsgruppen, auf welche die Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung in der KLR verteilt werden. Es wird zwischen vier Sub-Kostenträgern unterschieden:

- Kaufmännische Berufe
- Gewerblich- Industrielle Berufe
- Gesundheitsberufe / Soziale Berufe
- Sonstige Berufe

Der Lohn eines Lehrers, der ausschliesslich KV-Lernende unterrichtet wird beispielsweise vollständig dem Sub-Kostenträger "Kaufmännische Berufe" zugeschrieben. Andererseits werden beispielsweise Kosten aus der Schulverwaltung auf Basis der Anzahl Lektionen die an einer BFS in den unterschiedlichen Sub-Kostenträgern unterrichtet werden auf ebendiese aufgeteilt. Werden an einer BFS also 70% der Lektionen für Gewerblich-Industrielle Lernende und 30% für Kaufmännische Lernende abgehalten, so werden die Kosten der Schulverwaltung im gleichen Verhältnis auf die Sub-Kostenträger aufgeteilt.

Definition 2: Die subventionierte nichtkantonale Grundbildung besteht aus der Gesamtheit der Lehrgänge zur Erreichung folgender Abschlüsse:

- Eidgenössisches Berufsattest (EBA)
- Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ)
- Berufsmaturität mit eidgenössischem Berufsmaturitätszeugnis, darin sind sowohl die Berufsmatura während (BM I) als auch im Anschluss (BM II) an die Lehre enthalten.
- Nachholbildung gemäss Art. 32 der Verordnung über die Berufsbildung (BBV) vom 19. November 2003 (SR 412.101)

Definition 3: Die Gesamtzahl der Berufslernenden entspricht, in Anlehnung an § 47 GBW, der Summe aus den innerkantonalen und ausserkantonalen Lernenden mit Lehrvertrag (EBA/EFZ/BM I), den Lernenden der Nachholbildung EFZ (Art. 32 BBV), den Lernenden der BM II sowie den Lernenden des Angebots der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung. Die Anzahl Lernenden wird mit Stichtag der nationalen Bildungsstatistik des BFS vom 15. November jeweils für die Berechnung der Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem des nächsten Jahres erhoben (Beilage 6).

Definition 4: Die Anzahl anrechenbarer Berufslernenden ergibt sich aus der Gesamtzahl der Lernenden (vgl. Definition 2) abzüglich den ausserkantonalen Lernenden (vgl. Definition 4). Die ausserkantonalen Lernenden werden über Vereinbarungen zwischen den Kantonen abgegolten und sind daher nicht Teil der Pauschale, mit welcher der Kanton Aargau die BFS subventioniert. Die Anzahl anrechenbarer Lernenden ist Grundlage der Berechnung der Betriebs- beziehungsweise Pflichtlektionenpauschale (vgl. Variante 4.2.A beziehungsweise 4.2.B).

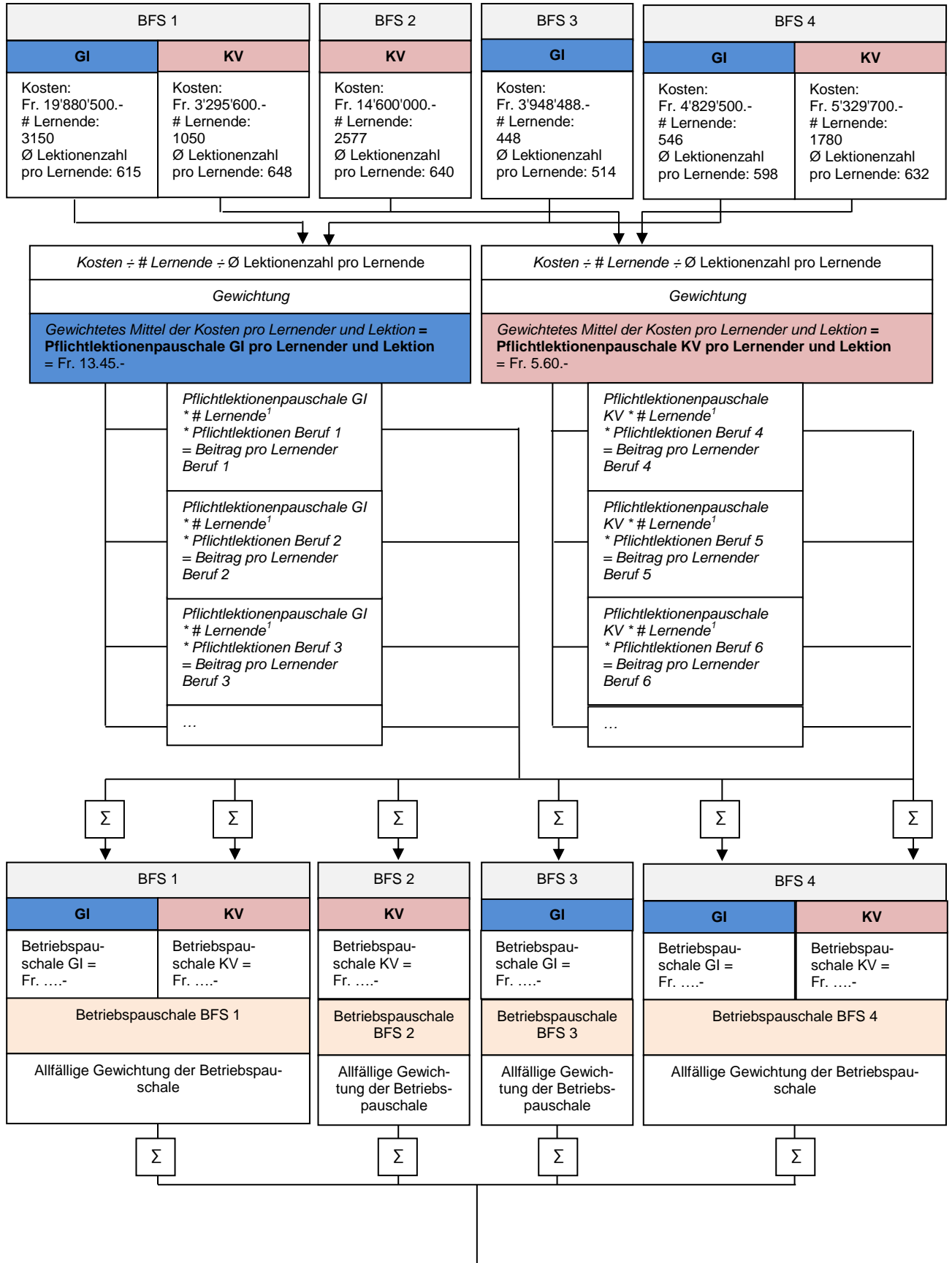
Definition 5: Ausserkantonale Lernende sind Lernende mit ausserkantonalen Lehrverhältnissen (Attest/EFZ/BM) oder mit ausserkantonalem Wohnsitz (Nachholbildung, BM für Erwachsene), die eine aargauische subventionierte BFS besuchen. Diese werden über interkantonale Vereinbarungen wie z. Bsp. die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung, BFSV) vom 22. Juni 2006 (SAR 400.562) finanziert und bilateral zwischen subventionierter BFS und Lehr- beziehungsweise Wohnkanton abgerechnet. Der Kanton Aargau übernimmt gemäss § 52 GBW und § 54 VBW die Hälfte der Kosten ausserkantonomer Lernender, wenn diese durch die Beiträge anderer Kantone nicht gedeckt werden. Dies allerdings erst dann, wenn der Anteil ausserkantonomer Lernender mindestens 10% beträgt. Diese Regelung soll wie unten erläutert geändert werden.

Definition 6: Repetierende sind Lernende, die aufgrund nichtbestandener Fächer, ein Jahr repetieren. Gemäss Art. 33 BBV müssen jedoch früher bestandene Fächer nicht nachgeholt werden, weshalb Repetierende meist weniger Lektionen besuchen. Sie sind deshalb auch nicht direkt in die Berechnungen einzubeziehen und sind nicht Teil der Gesamtzahl der Lernenden (Definition 2) oder der anrechenbaren Lernenden (Definition 2). Die heutige Praxis sieht keine Subventionen vor für Repetierende, wie unten erwähnt ist denkbar, dies zu ändern.

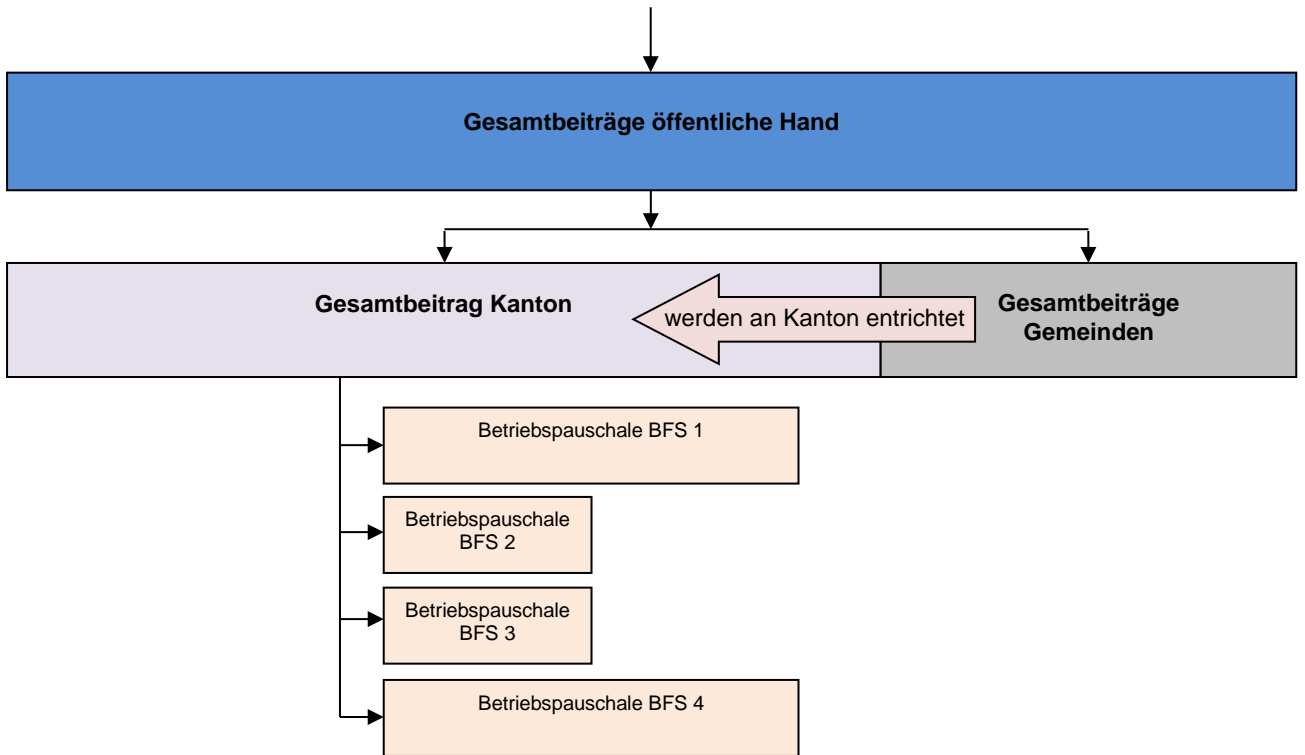
*Definition 7: Die **durchschnittliche Lektionenzahl** entspricht dem Durchschnitt der effektiv unterrichteten Lektionen auf Basis der Sub-Kostenträger der Grundbildung in einem Rechnungsjahr. Zu den **effektiv unterrichteten und der Grundbildung anrechenbaren Lektionen** zählen der obligatorische Unterricht sowie Frei- und Stützkurse nach Massgabe des Art. 20 BBV. Die Zahl wird spätestens per 31. Mai im Rahmen des Jahresberichts dem BKS übermittelt. Der Anteil an Stütz- und Freikursen an den Gesamtlektionen kann über die Leistungsvereinbarung nach oben begrenzt werden.*

*Definition 8: Die **Pflichtlektionenzahl** wird vom Regierungsrat gemäss § 47 Abs. 2 GBW und § 51 VBW unter Einbezug der Verordnungen über die berufliche Grundbildung und den Rahmenlehrplänen festgelegt. Sie dient in Variante 4.2.B zur Berechnung der Pflichtlektionenpauschale. Die heutige Verordnung sieht vor, dass die Pflichtlektionenzahl für Lehrgänge der beruflichen Grundbildung für Erwachsene (Nachholbildung) halbiert wird (§ 51 Abs. 2 VBW) Dies soll wie unten erläutert geändert werden.*

Abbildung 3: Beispielhafte Berechnung der Pflicht- beziehungsweise Betriebspauschalen bei vier BFS



¹Die # Lernende ist hier, im Unterschied zur Berechnung des Median, um die ausserkantonalen Lernende verringert. Diese werden über bilaterale Vereinbarungen wie z. Bsp. die BFSV finanziert und müssen, zur Vermeidung von Mehrfachfinanzierungen subtrahiert werden.

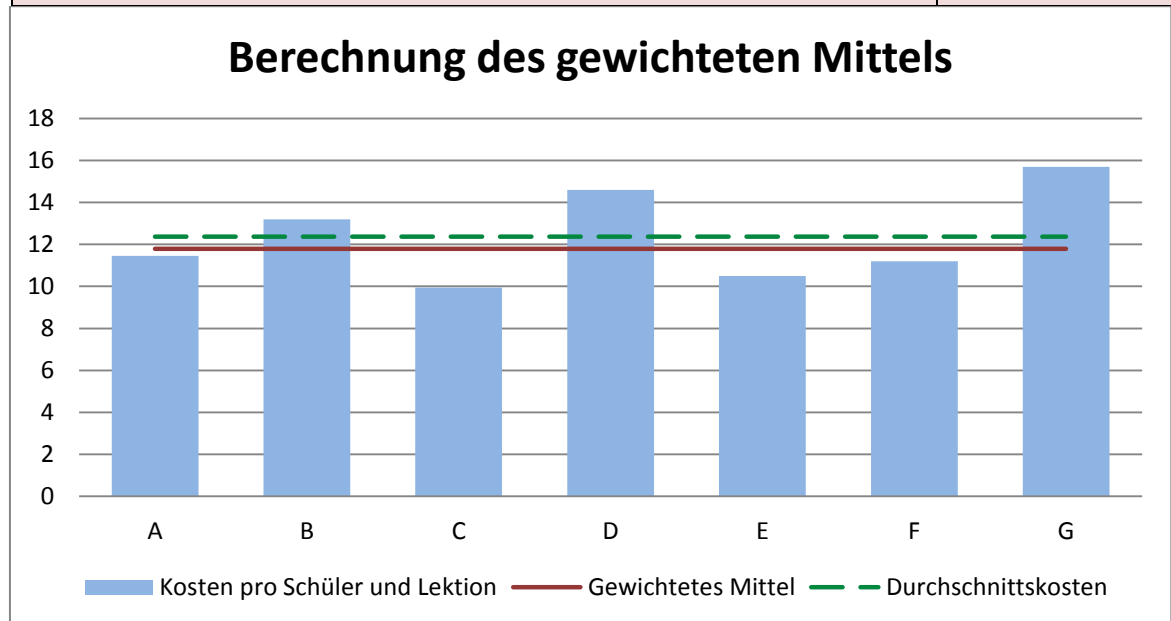


Beispiel 1: Berechnung des gewichteten Mittels

Abbildung 4 zeigt anhand eines fiktiven Beispiels, wie das gewichtete Mittel festgelegt würde, wenn 7 BFS Lernende auf Ebene desselben Sub-Kostenträgers (z. Bsp. Kaufmännische Berufe) ausbilden.

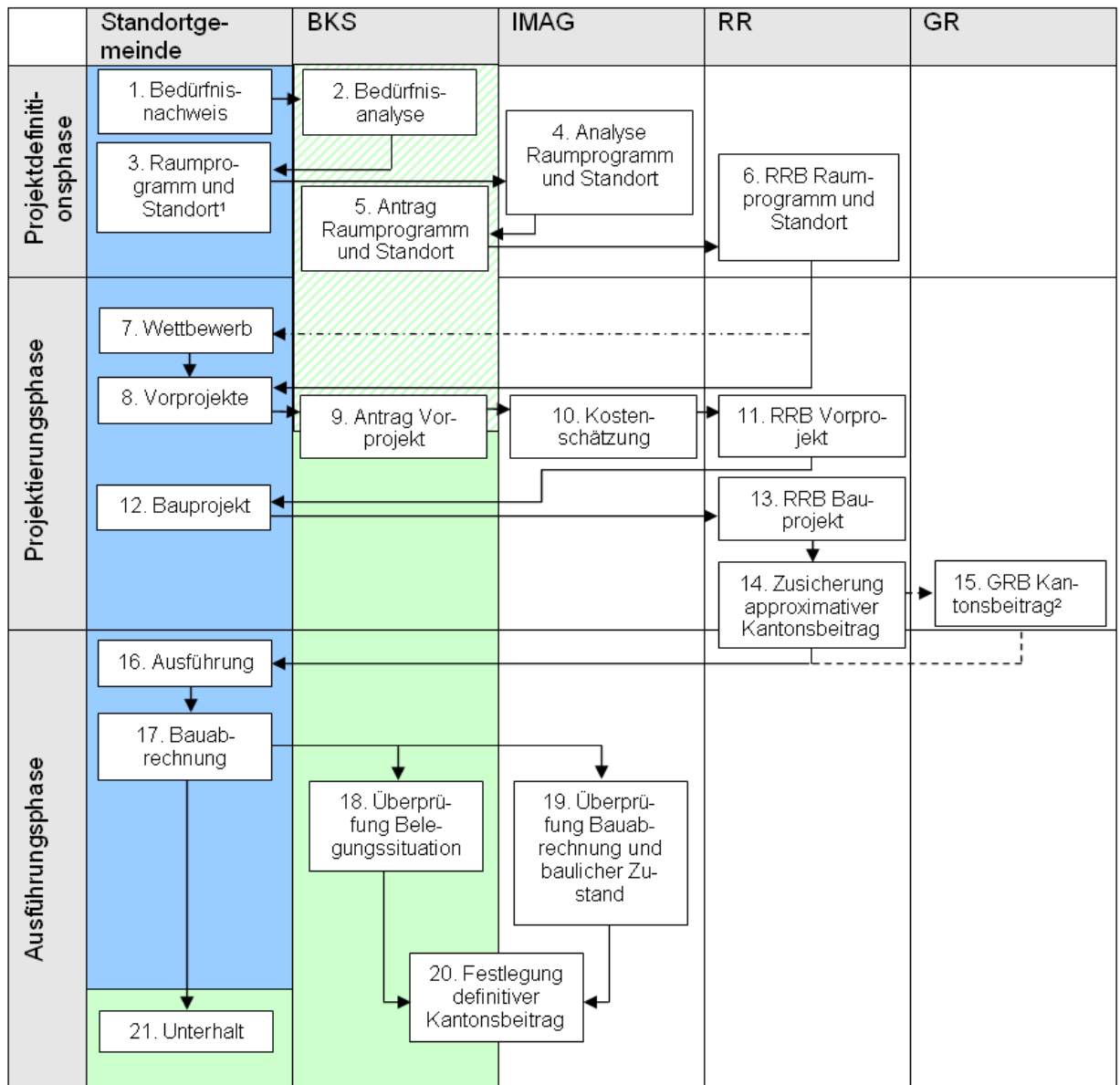
Abbildung 4: Berechnung des gewichteten Mittels eines Sub-Kostenträgers

Schule	Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem und Lektion	Position	Gewichtung
A	11.45	4	2
B	13.2	3	1
C	9.95	7	2
D	14.6	2	1
E	10.5	6	2
F	11.2	5	2
G	15.7	1	1
Durchschnitt	12.37		
Gewichtetes Mittel			11.79



Mit dieser Gewichtung soll erreicht werden, dass sich BFS mit höheren Kosten als dem gewichteten Mittel aller BFS (im Beispiel sind dies BFS 2, 4 und 7) einem gewissen Kostendruck ausgesetzt sehen.

Abbildung 5: Verfahren bei Grossprojekten



¹ Bei Neubauten muss zusätzlich der Standort vom Regierungsrat genehmigt werden (VBW § 71)

² Bei Staatsbeiträgen von mehr als Fr. 5 Mio. ist ein GRB nötig (GBW § 54)

- Federführung**
- Finanzierungspflicht**
- Finanzierungspflicht nur bei Realisierung**