

# **Volksinitiative «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## Zusammenfassung

***Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern» abgelehnt wird. Er verzichtet auf einen Gegenvorschlag. Die Ablehnung der Initiative wird beantragt, da die Forderungen bereits in angemessener Weise erfüllt sind oder eine weiter gehende Umsetzung mit zu hohen Kosten für den Kanton und die Gemeinden verbunden wäre.***

Am 14. November 2016 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee namens «Luzerner Allianz für Lebensqualität» eine Volksinitiative ein, mit der eine regional verankerte und qualitativ hochstehende Bildung im Kanton Luzern angestrebt wird. Hierfür fordert die Initiative, dass im Kanton Luzern nur ausgebildete Lehrpersonen unterrichten dürfen und der Kanton gute Rahmenbedingungen für Lernende und Lehrpersonen schafft. Zudem soll der Kanton Luzern über ein breites und für die Lernenden kostenloses Angebot an dualen und schulisch organisierten Ausbildungen auf der Sekundarstufe II verfügen. Schliesslich fordert die Initiative, dass die Bildungsangebote je nach Schulstufe kommunal oder regional verankert werden. Die Initiative ist in der Form der allgemeinen Anregung zu einer Änderung der Kantonsverfassung verfasst.

Der Kanton Luzern verfügt auf allen Schulstufen über ein breites und qualitativ hochwertiges Bildungsangebot. Die bestehenden vielfältigen Bildungsmöglichkeiten und die hohe Qualität der Angebote sollen auch zukünftig unvermindert erhalten werden. Das Grundanliegen der Initiative wird damit bereits zum heutigen Zeitpunkt erfüllt. Bei der Ausgestaltung der Bildungsangebote und der Rahmenbedingungen für Lernende und Lehrende ist aber auch den finanziellen Möglichkeiten von Kanton und Gemeinden Rechnung zu tragen. Die Umsetzung der Initiative würde zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für den Kanton und die Gemeinden führen, welche mit dem Ziel eines langfristig ausgeglichenen Finanzhaushaltes nicht vereinbar ist.

Die Bildungsangebote im Kanton Luzern sollen weiterhin qualitativ hochstehend sein, sie müssen für den Kanton Luzern und die Gemeinden aber auch finanzierbar bleiben. Dieses Gleichgewicht zwischen Bildungsanspruch und Finanzierbarkeit wird durch die Initiative gestört, womit sie letztlich ihr Ziel, nämlich die Sicherung einer qualitativ hochstehenden Bildung im Kanton Luzern, gefährdet. Der Regierungsrat empfiehlt dem Kantonsrat aus diesem Grund die Ablehnung der Initiative. Den inhaltlichen Anliegen der Initiative wird mit den geltenden Bestimmungen bereits heute in genügender und angemessener Weise Rechnung getragen. Der Regierungsrat verzichtet deshalb darauf, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu unterbreiten.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern» abgelehnt werden soll.

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 14. November 2016 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee namens «Luzerner Allianz für Lebensqualität» eine kantonale Volksinitiative mit dem Titel «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern» ein. Gestützt auf § 20 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgende Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung:

- «1. Im Kanton angestellte Lehrpersonen verfügen über die notwendigen und anerkannten Lehrdiplome für den Unterricht auf der jeweiligen Schulstufe. Kanton und Gemeinden stellen genügend Mittel zur Verfügung, um die Qualität der Bildung nachhaltig zu garantieren.
2. Zur Förderung der Chancengleichheit der Lernenden werden auf der Sekundarstufe II keine Schulgelder erhoben, soweit nicht bereits das Bundesrecht diese Vorgabe macht.
3. Auf der Sekundarstufe II bietet der Kanton Luzern neben Langzeit- und Kurzzeitgymnasium eine breite Palette an dualen Ausbildungen und schulisch organisierter Grundbildung an.
4. Das Angebot der Volksschule ist kommunal und das Angebot der Sekundarstufe II regional verankert.»

Zur Begründung führt das Initiativkomitee auf seiner Homepage ([www.luzernerallianz.ch](http://www.luzernerallianz.ch)) aus, die Initiative strebe eine regional verankerte, qualitativ hochstehende Bildung im ganzen Kanton an; ohne Schulgebühren und Zwangsferien, dafür mit guten Rahmenbedingungen für Lernende und Lehrpersonen.

### 1.2 Zustandekommen und Behandlung

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 6062 gültige Unterschriften ein. Am 22. November 2016 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) die Initiative als zu-

stande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 47 vom 26. November 2016, S. 3352). Die Initiative ist wie folgt zu behandeln: Nach § 82b Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Volksinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten.

Der Kantonsrat nimmt zu einer Volksinitiative mit Kantonsratsbeschluss Stellung (§ 82c Abs. 1 KRG). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG). Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Verfassungsinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Die Verfassungsvorlage muss inhaltlich dem Initiativbegehren entsprechen. Der Kantonsrat hat sie nach zweimaliger Beratung zu verabschieden. Die Verfassungsänderung unterliegt nach den Vorschriften der Kantonsverfassung der Volksabstimmung (§ 82e KRG). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82c Abs. 3 KRG). Erteilt der Kantonsrat keinen Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, wird die Initiative der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f Abs. 1 KRG). Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenentwurf, werden die Initiative und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung vorgelegt (§ 82h Abs. 2 KRG).

## **2 Finanzpolitische Ausgangslage**

In den letzten Jahren ist der Kantonshaushalt zunehmend unter Druck geraten. Die wichtigsten Gründe dafür sind die wachsende Bevölkerung und die alternde Gesellschaft. Aber auch steigende Ansprüche an den Staat führen zu einem anhaltenden Kostenwachstum. Die grössten Mehrkosten verursachen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit. Aber auch der Bedarf, die Anforderungen und die Ansprüche an Strassen und Infrastrukturen sowie der Aufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit durch die Polizei haben zugenommen. Mit Massnahmenpaketen in den Jahren 2013 und 2015 konnte das Ausgabenwachstum zwar gesenkt werden, die Ausgaben wachsen aber immer noch schneller als die Einnahmen. Während die Steuereinnahmen stetig steigen, gehen die Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich deutlich zurück. In der Folge resultierte 2016 erstmals seit 2012 wieder ein Aufwandüberschuss von rund 49 Millionen Franken in der Kantonsrechnung. Weil Ihr Rat im Dezember 2016 Entlastungen des Kantons zulasten der Gemeinden ablehnte und das Luzerner Stimmvolk am 21. Mai 2017 eine Steuererhöhung an der Urne abwies, war es trotz grosser Anstrengungen nicht möglich, den neuen Voranschlag 2017 auszugestalten. Er weist einen Aufwandüberschuss von 52 Millionen Franken auf. Auch im Aufgaben- und Finanzplan der Jahre 2018–2021 zeichnet sich trotz ein-

geplanter Verbesserungsmassnahmen keine wesentliche Entspannung ab. Während der Voranschlagsentwurf 2018 mit einem Defizit von 43 Millionen Franken rechnet, weisen auch die weiteren Planjahre Aufwandüberschüsse zwischen 34 und 52 Millionen Franken auf. Deshalb müssen wir weitere Massnahmen ergreifen, um diese Defizite im nächsten Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 zu beseitigen. Dazu ist eine Kombination einnahmen- und ausgabenseitiger Massnahmen vorgesehen.

Die kantonale Schuldenbremse verhindert, dass der Kanton längerfristig mehr ausgibt, als er einnimmt. Mehrkosten, die durch die Annahme einer Initiative entstehen, müssen durch Leistungsreduktionen andernorts wieder eingespart werden, soweit sie nicht durch zusätzliche Einnahmen gedeckt werden können.

## **3 Stellungnahme zur Initiative**

Nachfolgend behandeln wir die einzelnen Anregungen des Volksbegehrens in der Reihenfolge des Initiativtextes. Wo nötig, wird deren Inhalt näher erläutert. Sodann wird jeweils die aktuelle Situation aufgezeigt. Schliesslich nehmen wir Stellung zu den einzelnen Anregungen.

### **3.1 Ausbildung der Lehrpersonen und Rahmenbedingungen für qualitativ guten Unterricht**

#### **3.1.1 Erläuterungen zur Initiative**

Die Initiative fordert, dass im Kanton angestellte Lehrpersonen über die notwendigen und anerkannten Lehrdiplome für den Unterricht auf der jeweiligen Schulstufe verfügen und Kanton und Gemeinden genügend Mittel zur Verfügung stellen, um die Qualität der Bildung nachhaltig zu garantieren. Auf dem Unterschriftenbogen des Initiativkomitees wird dazu ausgeführt, im Kanton Luzern werde zu Recht ein hohes Bildungsniveau angestrebt. Dieses Ziel sei nur mit gut ausgebildeten und motivierten Lehrpersonen zu erreichen. Kanton und Gemeinden müssten Rahmenbedingungen schaffen, die einen qualitativ guten Unterricht zulassen. Dazu gehörten beispielsweise sinnvoll festgelegte maximale Klassengrössen, sodass individuelle Förderung möglich ist, genügend Wochen Unterricht pro Schuljahr, damit ausreichend Zeit für die Umsetzung der Lehrpläne zur Verfügung stehe sowie genügend Ressourcen für den erfolgreichen integrativen Förderunterricht und die separative Sonderschulung. Der Kanton solle ausserdem Anstellungsbedingungen bieten, welche es ermöglichten, fähige Lehrpersonen einzustellen und zu halten. Dies erfordere ein attraktives Besoldungssystem und entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten.

### 3.1.2 Ausbildung der Lehrpersonen

Um an den kommunalen Volksschulen unterrichten zu können, müssen die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste gemäss § 23 Absatz 3 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (Volksschulbildungsgesetz, VBG; SRL Nr. 400a) über die persönlichen Eigenschaften und eine abgeschlossene Ausbildung verfügen, welche sie zur Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Volksschule befähigen. Der grösste Teil der Lehrpersonen der Luzerner Volksschulen erfüllt die Voraussetzungen für die Lehrtätigkeit. Es kommt jedoch vereinzelt vor, dass Stellen nicht mit vollständig ausgebildeten Lehrpersonen besetzt werden können. In diesen Fällen können Stellen ausnahmsweise mit Lehrpersonen besetzt werden, welche nicht oder noch nicht über eine stufen- und fachgemässe Ausbildung verfügen (§ 22 Abs. 3 Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 [Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405]). Die letzte statistische Erhebung im Schuljahr 2015/2016 zeigt, dass in den Regelklassen im Kindergarten und in der Basisstufe 100 Prozent der Lehrpersonen über das entsprechende Lehrdiplom verfügten, in der Primarschule 99,8 Prozent und in der Sekundarschule 99,9 Prozent. Bei diesen Werten nicht eingerechnet sind die Lehrpersonen für Integrative Förderung (IF) und Integrative Sonderschulung (IS). In diesem Bereich wird rund die Hälfte der Lektionen von Lehrpersonen mit der entsprechenden Ausbildung unterrichtet und ein weiteres Drittel von ausgebildeten Lehrpersonen, welche zurzeit die notwendige Zusatzqualifikation absolvieren. Die restlichen Lektionen werden von ausgebildeten Lehrpersonen unterrichtet, welche noch nicht über die notwendige zusätzliche Ausbildung verfügen.

Möglichst alle Stellen mit qualifizierten Lehrpersonen zu besetzen, bleibt in der Volksschule auch zukünftig anspruchsvoll. So steigen die Schülerzahlen im Kindergarten, in der Basisstufe und auch in der Primarschule jährlich, wobei zumindest bis ins Schuljahr 2024/2025 (Kindergarten und Basisstufe) beziehungsweise 2028/2029 (Primarschule) mit einem weiteren Anstieg zu rechnen ist. In der Sekundarschule zeichnet sich ab dem Jahr 2020/2021 eine Steigerung der Lernendenzahlen ab (vgl. Lustat Statistik Luzern, Bildungsbericht 2016 [nachfolgend Bildungsbericht], S. 218 ff.). Aufgrund dieser Prognosen müssen an der Volksschule bis im Jahr 2022/2023 rund 230 zusätzliche Vollzeitstellen besetzt werden. Zudem müssen infolge Pensionierungen bis 2021 insgesamt rund 440 Lehrpersonen zusätzlich eingestellt werden. Es ist davon auszugehen, dass im Kindergarten, in der Basisstufe und in der Primarschule der Bedarf an Lehrpersonen in den nächsten Jahren nur sehr knapp gedeckt werden kann, obwohl die Zahl der Studierenden an der Pädagogischen Hochschule Luzern (PH Luzern) in den letzten Jahren stetig zugenommen hat. Ebenfalls können an der Sekundarschule ab dem Schuljahr 2020/2021 Engpässe bei der Stellenbesetzung nicht ausgeschlossen werden (vgl. Bildungsbericht, S. 219 und 221). Im Bereich der Integrativen Förderung wird es weiterhin zu wenig vollständig ausgebildete Lehrpersonen geben, da abgesehen vom heutigen Mangel an ausgebildeten Lehrpersonen auch mit überproportional vielen Pensionierungen gerechnet werden muss. Bei der Separativen Sonderschulung ist die Zahl der Lernenden aufgrund der Integrativen Sonderschulung von Lernenden mit einer geistigen Behinderung seit

dem Schuljahr 2010/2011 rückläufig. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen, weshalb bei der Stellenbesetzung im Sonderschulbereich nicht mit zusätzlichen Problemen zu rechnen ist. Es ist aber zu berücksichtigen, dass viele Sonderschullehrpersonen die Ausbildung erst berufsbegleitend absolvieren. Der Kanton Luzern hat in verschiedenen Bereichen Massnahmen ergriffen, um weiterhin über gut ausgebildete Lehrpersonen in der Volksschule zu verfügen. So ist die Zahl der Studierenden an der PH Luzern insgesamt gestiegen, wobei zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Studierenden tatsächlich einmal im Kanton Luzern unterrichten werden. Um dem grossen Mangel an vollständig ausgebildeten Lehrpersonen im Bereich der Integrativen Förderung zu begegnen, hat die PH Luzern zudem einen Studiengang Sekundarstufe I mit Profil Heilpädagogik geschaffen und im Auftrag der Dienststelle Volksschulbildung einen Einführungskurs im Bereich IF und IS von Lernenden mit geistiger Behinderung erarbeitet, welcher interessierten Lehrpersonen erste Handlungskompetenzen für diesen Bereich vermitteln und sie für eine entsprechende Ausbildung motivieren soll. Zudem hat der Kanton Luzern auf das Schuljahr 2016/2017 die Besoldungseinreihung der IF-Lehrpersonen an der Sekundarschule um eine Lohnklasse erhöht.

Auch in der Gymnasialbildung müssen Lehrpersonen gemäss § 15 Absatz 3 des Gesetzes über die Gymnasialbildung vom 12. Februar 2011 (GymBG; SRL Nr. 501) über die menschlichen Eigenschaften und eine abgeschlossene Ausbildung verfügen, die sie zur Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrages des Gymnasiums befähigen. Derzeit verfügen rund 97 Prozent der Lehrpersonen über die notwendigen fachlichen Qualifikationen. Den übrigen Personen fehlt das höhere Lehramt oder ein äquivalenter Abschluss. Deren Anstellung wird in der Regel mit der Auflage verbunden, das höhere Lehramt nachzuholen.

Die Anzahl der Lernenden an den Luzerner Gymnasien ist bis zum Schuljahr 2011/2012 kontinuierlich angestiegen und danach gesunken, weshalb in den letzten Jahren rund 45 Vollzeitstellen abgebaut wurden. Ab dem Schuljahr 2020/2021 ist in der Gymnasialbildung wieder mit einem Anstieg der Schülerzahlen zu rechnen (Bildungsbericht, S. 220). Damit verbunden ist über die nächsten zehn Jahre ein erhöhter Personalbedarf von rund 40 Vollzeitstellen. Zudem müssen infolge Pensionierungen rund 94 Vollzeitstellen neu besetzt werden. Insgesamt nimmt der Bedarf an Lehrpersonen in den nächsten Jahren folglich wieder zu. Grundsätzlich werden dennoch keine Probleme bei der Stellenbesetzung mit adäquat ausgebildeten Lehrpersonen erwartet, ausgenommen bei Fachlehrpersonen in Fächern wie Physik, Mathematik und Informatik (vgl. Bildungsbericht, S. 222).

In der Berufsbildung müssen Lehrpersonen, die in der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung unterrichten, gemäss Artikel 46 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10) über eine fachliche und eine pädagogische und methodisch-didaktische Bildung verfügen. Die Anforderungen unterscheiden sich dabei je nach Unterrichtsfach und Anstellungsumfang. Im Kanton Luzern erfüllen die angestellten Lehrpersonen in der Regel die notwendigen Voraussetzungen. Ist die pädagogische Qualifikation bei Anstellungsbeginn noch nicht voll-

ständig erfüllt, ist diese in den folgenden Jahren nachzuholen. In der berufskundlichen Bildung entscheidet in Einzelfällen die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung über die fachliche Gleichwertigkeit der pädagogischen Ausbildung einer Lehrperson.

Bis ins Jahr 2021 ist in der beruflichen Grundbildung mit einer leichten Abnahme der Lernenden zu rechnen, wobei sich die Entwicklung der Lernendenzahlen je nach Berufsfeld stark unterscheidet (Bildungsbericht, S. 224 f.). Die benötigten Vollzeitstellen bleiben voraussichtlich stabil. Infolge Pensionierungen müssen in den kommenden Jahren aber jährlich rund 20 Vollzeitstellen neu besetzt werden. Für diese Stellen können voraussichtlich qualifizierte Lehrpersonen eingestellt werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Kanton Luzern auf allen Schulstufen in der Regel nur Lehrpersonen unterrichten, welche über die entsprechende Ausbildung verfügen. Seit jeher sind aber Ausnahmen im Schulalltag beispielsweise bei Kleinpensen oder in spezialisierten Fachbereichen unvermeidlich. In diesen Fällen werden die angestellten Lehrpersonen aber angehalten, die entsprechende Ausbildung in den Folgejahren zu absolvieren. Längerfristig wird der Bedarf an ausgebildeten Lehrpersonen aber infolge steigender Lernendenzahlen und überproportional vieler Pensionierungen auf allen Schulstufen nur knapp gedeckt werden können, wobei Engpässe insbesondere im Kindergarten und in der Primarschule erwartet werden. Zudem wird die Anstellung von qualifizierten Personen auch wegen der Verschlechterung der Anstellungsbedingungen im Kanton Luzern zunehmend schwieriger.

### **3.1.3 Rahmenbedingungen**

#### *Klassengrösse*

In der Volksschule sind die Mindest- und Höchstzahlen von Lernenden in den Regelklassen in § 7 Absatz 1 VBV festgelegt. Die maximale Klassengrösse variiert dabei zusätzlich je nach Anzahl fremdsprachiger Lernender oder Kinder und Jugendlicher mit Bedarf an Integrativer Sonderschulung. Für Regelklassen beträgt die Höchstzahl in Kindergarten- und Primarschulklassen grundsätzlich 22 Lernende, in Basisstufenklassen 24 Lernende und in der Sekundarschule je nach Anforderungsniveau und Modell 20 bis 24 Lernende. Damit hat der Kanton Luzern im Vergleich mit den anderen Kantonen im Kindergarten und in der Primarschule eher tiefe Höchstzahlen festgelegt, in der Sekundarschule liegt die maximale Klassengrösse ungefähr im Durchschnitt der übrigen Kantone (vgl. EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, A3 maximale Klassengrösse). Dabei ist aber zu beachten, dass andere Kantone mit höheren Maximalzahlen noch Kleinklassen führen, weshalb die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist. Die durchschnittliche Klassengrösse im Kanton Luzern betrug im Schuljahr 2016/2017 am Kindergarten 18,1 Lernende, in der Basisstufe 20,2, in der Primarschule 18,3 und in der Sekundarschule 17,3. Diese Zahlen sind in der Regelschule in den letzten zehn Jahren leicht gesunken, was unter anderem auf die zunehmenden integrativen Schulungsformen und die regionalen Unterschiede in der demografischen Entwicklung zurückzuführen ist. Die Durchschnittswerte des Kantons Luzern liegen im Bereich der Richtgrössen in anderen Kantonen, soweit diese eine solche festlegen (vgl. EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, A3 Richtgrösse). Im Vergleich mit den

durchschnittlichen Klassengrößen der anderen Zentralschweizer Kantone sind die Klassen im Kanton Luzern etwas grösser. Allerdings können die durchschnittlichen Klassengrößen nur bedingt verglichen werden, da sich die Strukturen der Kantone teilweise stark unterscheiden. So gibt es insbesondere in der Zentralschweiz Kantone mit sehr vielen kleinen Schulen, welche den Durchschnittswert senken. Die Klassengrößen in der separativen Sonderschulung hängen von der jeweiligen Behinderung der Lernenden und dem organisatorischen Aufbau der Schule ab, weshalb sie nicht verglichen werden können.

In der Gymnasialbildung besteht eine Klasse gemäss § 9 der Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung vom 19. Juni 2001 (GymbV; SRL Nr. 502) aus mindestens 14 und höchstens 24 Lernenden. Die effektive Klassengröße beträgt im Untergymnasium durchschnittlich 20,8 Lernende, im Obergymnasium bilden durchschnittlich 20 Lernende eine Klasse. Die durchschnittliche Klassengröße ist in den letzten Jahren aufgrund der vermehrt kantonal koordinierten Planung leicht gestiegen. Eine Mehrzahl der Schweizer Kantone kennt keine Regelungen zur Klassengröße in den Gymnasien. Diejenigen Kantone, welche die Klassengröße regeln, haben vergleichbare Werte wie der Kanton Luzern festgelegt (vgl. EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, A3 Klassengröße). Die durchschnittliche Klassengröße unterscheidet sich zusätzlich innerhalb des Kantons, da kleinere Gymnasien wie die Kantonsschulen Seetal, Schüpfheim, Beromünster und Willisau ihre Klassenbestände weniger gut ausgleichen können.

In der beruflichen Grundbildung wurde die maximale Klassengröße im Rahmen der Sparmassnahmen erhöht und auf 16 Lernende für Klassen des Eidgenössischen Berufsattests (EBA) und 26 Lernende für Klassen des Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) angehoben. Die Mehrheit der Schweizer Kantone kennt keine Regelung zur maximalen Klassengröße. Wo diese geregelt ist, liegt die maximale Anzahl Lernende im Kanton Luzern eher über den Vorgaben der anderen Kantone (EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, A3 maximale Klassengröße). Die effektiven Klassengrößen an den Berufsfachschulen betragen im Schuljahr 2016/2017 bei den Klassen für das EFZ durchschnittlich 17,5 Lernende und bei jenen für das EBA durchschnittlich 10,9 Lernende. An den Fachmittelschulen und der Wirtschaftsmittelschule umfasst eine durchschnittliche Klasse 17,6 Lernende. Die durchschnittliche Klassengröße erhöhte sich in den letzten Jahren sowohl bei den EBA- als auch bei den EFZ-Lehrgängen und liegt im Bereich der Richtwerte anderer Kantone (vgl. EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, A3 Richtgröße). Die Möglichkeit zur effizienten Klassenplanung hängt zudem massgeblich von der Anzahl Lernender pro Berufsfeld ab. Diese variiert erheblich und reicht bei den EFZ-Lehrgängen von 8 Lehrverhältnissen (z.B. Goldschmied EFZ) bis zu 300 Lernenden (z.B. Fachleute Gesundheit EFZ). Im Sinn einer effizienten Planung, aber auch mit dem Ziel der Qualitätssicherung werden Kleinstklassen wo immer möglich zusammgelegt, die gemeinsame Beschulung zusammen mit anderen Berufen im Bereich Allgemeinbildung und Sport gefördert sowie die Zusammenlegung von Jahrgängen geprüft. Die Koordination erfolgt dabei vermehrt auch interkantonal.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Klassengrößen im Kanton Luzern im Vergleich mit den gesamtschweizerischen Richtwerten auf allen Schulstufen sowohl bei der maximalen als auch bei der durchschnittlichen Klassengröße im Bereich der

übrigen Kantone liegen. Die Bildung ausgeglichener Klassen soll auf allen Schulstufen weiter optimiert werden. Zum einen können dadurch hohe Belastungen der Lehrpersonen durch einzelne sehr grosse Klassen vermieden werden, zum anderen können durch Vermeidung kleiner Klassen die Kosten reduziert werden. Im Bereich der Volksschule wird hierzu laufend die Notwendigkeit neuer Sekundarschulkreise geprüft. In den Gymnasien, den Fachmittelschulen und den vollschulischen Angeboten der Berufsbildung können Lernende falls notwendig einem bestimmten Gymnasium oder einer bestimmten Wirtschafts- oder Fachmittelschule zugewiesen werden. Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen hat unser Rat am 27. Juni 2017 erlassen. Weiter soll in der Berufsbildung die interkantonale Koordination der Angebote weiter optimiert werden, was neben einer finanziellen Entlastung der Kantone auch zu einer Steigerung der Qualität der Angebote führt.

#### *Anzahl Unterrichtswochen*

Im Kanton Luzern ergibt sich die Anzahl Unterrichtswochen aus den von den jeweiligen Dienststellen gemäss den gesetzlichen Vorgaben festgelegten Ferien. Im Kanton Luzern beträgt die Unterrichtszeit auf allen Schulstufen 38 Schulwochen. Dies entspricht der überwiegenden Praxis in den Kantonen der Zentralschweiz und der übrigen Deutschschweiz (vgl. Lohndatenerhebung der Lehrkräfte – Auswertung 2017 vom 22. Mai 2017 der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz D-EDK [nachfolgend Lohndatenerhebung D-EDK]). Dazu ist zu beachten, dass sich der Kanton Luzern für die Volksschule zu einer jährlichen Schulzeit von mindestens 38 Schulwochen verpflichtet hat (Art. 2 Unterabs. b Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970). In der beruflichen Grundbildung bestehen teilweise bundesrechtliche Vorgaben bezüglich der Anzahl mindestens zu unterrichtender Lektionen. Es ist auf keiner Schulstufe vorgesehen, die Anzahl der Unterrichtswochen zukünftig zu verändern. So hat unser Rat auch immer deutlich gemacht, dass die aufgrund der finanziellen Lage des Kantons im Herbst 2016 auf der Sekundarstufe II notwendig gewordene sogenannte Zwangsferienwoche einmalig bleiben soll.

#### *Anstellungsbedingungen*

Die Unterrichtsverpflichtung wurde auf das Schuljahr 2017/2018 für alle Lehrpersonen um eine Lektion pro Woche erhöht. Diese Erhöhung ist in den nachfolgenden Vergleichen bereits berücksichtigt (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 6).

Für die Lehrpersonen der Volksschulen (inkl. Sonderschulen) gilt gemäss Anhang 1 der Verordnung zum Personalgesetz vom 24. September 2002 (Personalverordnung, PVO; SRL Nr. 52) neu eine Unterrichtsverpflichtung von 30 Lektionen im Kindergarten und in der Primarschule sowie von 29 Lektionen in der Sekundarschule. Die Klassenlehrpersonen der Regelklassen haben 2 Lektionen Entlastung pro Woche, diejenigen der Sonderschulen 1 Lektion. Im Vergleich zu den Kantonen der Zentralschweiz und zu den übrigen Kantonen der Deutschschweiz ist die Unterrichtsverpflichtung im Kindergarten und in der Primarschule im Kanton Luzern für Lehrpersonen ohne Klassenlehrerfunktion eine Lektion höher als das Mittel. Werden im Vergleich die Entlastungslektionen für die Klassenlehrpersonen mitberücksichtigt, liegt sie im Mittel der Zentralschweizer Kantone und eine Lektion tiefer als das Mittel der übrigen Deutschschweizer Kantone (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 8-11). Für

die Lehrpersonen der Integrativen Förderung liegt das Unterrichtspensum in der Primarschule – unter der Annahme, dass diese keine Klassenlehrerfunktion wahrnehmen – um eine Lektion höher als das Mittel in der Deutschschweiz und die Unterrichtsverpflichtung in den meisten Kantonen der Zentralschweiz (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 13 f.). In der Sekundarschule liegt die Unterrichtsverpflichtung unter Einbezug der Entlastung für Klassenlehrpersonen gleich hoch wie in den Kantonen Zug und Nidwalden und um eine Lektion niedriger als in den Kantonen Obwalden, Schwyz und Uri. Im Vergleich mit den Deutschschweizer Kantonen liegt sie eine Lektion tiefer als der Mittelwert (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 15 f.). Für Lehrpersonen der Integrativen Förderung ohne Klassenlehrerfunktion ist die Unterrichtsverpflichtung in der Sekundarschule gleich hoch wie in den anderen Kantonen der Zentralschweiz und liegt im Mittelwert der Deutschschweiz (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 20 f.).

In der Gymnasialbildung entspricht die Unterrichtsverpflichtung im Kanton Luzern für Lehrpersonen im Untergymnasium mit 26 Lektionen dem Mittelwert der Kantone der Deutschschweiz, sie liegt jedoch um eine bis zwei Lektionen höher als in den anderen Kantonen der Zentralschweiz (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 28 f.). Für gymnasiale Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II (Maturitätslehrgang) ist die Unterrichtsverpflichtung mit 24 Lektionen um eine Lektion höher als der Mittelwert in der Deutschschweiz. Sie ist damit gleich hoch wie im Kanton Zug und eine Lektion höher als in den anderen Zentralschweizer Kantonen (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 30 f.).

In der Berufsbildung beträgt die Unterrichtsverpflichtung an der Berufsfachschule in allen Kantonen der Zentralschweiz 25 Lektionen, was auch dem Mittelwert der Deutschschweiz entspricht (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 24). Bei den Berufsmaturitätsschulen entspricht die Unterrichtsverpflichtung im Kanton Luzern mit 24 Lektionen ebenfalls dem Mittelwert der Deutschschweiz. Die Lehrpersonen unterrichten damit eine Lektion weniger als in den Kantonen Zug und Schwyz und eine mehr als in den Kantonen Obwalden, Nidwalden und Uri (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 26 f.).

Auch in Bezug auf die Besoldung basieren die nachfolgenden Vergleiche auf der vorgehend erwähnten Lohndatenerhebung der D-EDK. Diesbezüglich ist aber zu beachten, dass verschiedene Kantone in den vergangenen Jahren vom Lohnsystem mit festem Stufenanstieg abgekommen sind.

In der Volksschule liegt die Besoldung pro Unterrichtslektion bei den Lehrpersonen des Kindergartens in Luzern eher über jener der übrigen Kantone der Zentralschweiz und auch über dem Mittel der übrigen Deutschschweiz (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 8 f.). Dabei ist aber zu beachten, dass die Werte gemäss Besoldungstabelle bei den Kindergartenlehrpersonen wegen des Ausfalls der Lohnstufenanpassungen in den letzten Jahren nicht die realen Werte abbilden. In der Primarschule liegt die Besoldung pro Unterrichtslektion ungefähr im Mittel der übrigen Zentralschweiz und auch der Deutschschweiz. Dabei ist die Besoldung pro Lektion in den Nordwestschweizer Kantonen eher höher, in den Ostschweizer Kantonen mit Ausnahme von Zürich eher tiefer (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 10 f.). Diese Aussagen treffen auch auf den Vergleich der Vergütungen auf der Sekundarschulstufe zu

(Lohndatenerhebung D-EDK, S. 15 f.). Die Besoldung der Sonderschullehrpersonen in der Primarschule kann dem Vergleich mit den Zentralschweizer Kantonen standhalten, im Vergleich mit den übrigen Deutschschweizer Kantonen befindet sie sich jedoch am Schluss der Rangliste (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 12 f.). In der Sekundarschule ist die Besoldung pro Lektion für Luzerner Sonderschullehrpersonen im regionalen Vergleich mit Ausnahme von Zug höher, im Vergleich mit der übrigen Deutschschweiz liegt die Besoldung im Bereich der übrigen Nordwestschweizer Kantone und – mit Ausnahme des Kantons Zürich – eher höher als in den Ostschweizer Kantonen.

In der Gymnasialbildung ist die Vergütung pro Lektion im Untergymnasium tiefer als in den anderen Kantonen der Zentralschweiz, sie entspricht jedoch in etwa dem Deutschschweizer Mittelwert (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 28 f.). Bei den Gymnasiallehrpersonen auf der Sekundarstufe II (Maturitätslehrgang) liegt der Wert unter jenem der anderen Kantone der Zentralschweiz und auch unter dem Mittelwert der Deutschschweizer Kantone (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 30 f.).

Im Bereich der Berufsbildung liegt die Besoldung der Lehrpersonen im Kanton Luzern umgerechnet auf eine Unterrichtslektion über jener in den Kantonen Nidwalden, Obwalden und Schwyz, jedoch unter jener in Zug und Uri. Im Vergleich mit den übrigen Deutschschweizer Kantonen liegt sie über dem Mittelwert (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 24 f.). Für die Schulen der Berufsmaturität weisen die Kantone Uri und Zug eine höhere Besoldung pro Unterrichtslektion als der Kanton Luzern aus, die Besoldung in den Kantonen Schwyz, Obwalden und Nidwalden entspricht ungefähr jener in Luzern, welche auch praktisch dem Deutschschweizer Mittelwert entspricht (Lohndatenerhebung D-EDK, S. 26 f.).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton Luzern sowohl in Bezug auf die Unterrichtsverpflichtung als auch bezüglich der Besoldung mehrheitlich im Bereich der anderen Deutschschweizer Kantone liegt. Zudem sind nebst dem Lohn auch die übrigen Anstellungsbedingungen, wie etwa der Arbeitsinhalt und die Perspektiven in der Gestaltung der Aufgaben, für die Arbeitszufriedenheit der Lehrpersonen entscheidend. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass der Kanton Luzern im Zuge der verschiedenen Sparmassnahmen in den letzten Jahren als Arbeitgeber an Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit eingebüsst hat. Es ist unserem Rat bewusst, dass es unter diesen Umständen immer schwieriger ist, qualifizierte Lehrpersonen neu anzustellen und zu halten. Ebenfalls zu beachten ist jedoch, dass der Kanton Luzern in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen ergriffen hat, um die Attraktivität des Lehrberufs zu steigern. So wurde in der Volksschule mit dem Projekt «Arbeitsplatz Schule» die Schulsozialarbeit eingeführt, es wurden eine zusätzliche Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen gesprochen, die Anzahl Lektionen für die Schulleitungen erhöht und die Besoldungseinreihung der Lehrpersonen überprüft. In der Berufsbildung wurde zusammen mit den Berufsverbänden der Berufsauftrag der Lehrpersonen neu definiert und an die aktuelle Situation angepasst. Insgesamt beurteilt unser Rat die Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen an den Schulen im Kanton Luzern derzeit als nur mässig attraktiv. Wir setzen uns deshalb dafür ein, die Anstellungsbedingungen für die Lehrpersonen zu verbessern, soweit es die finanzielle Situation des Kantons Luzern zulässt. So sind wir insbesondere bestrebt, die Unterrichtsverpflichtung so bald als möglich wieder um eine Lektion zu senken.

### *Weiterbildung*

Gemäss § 83 PVO gehört die berufliche Weiterbildung zu den Rechten und Pflichten jeder Lehrperson. Sie soll im mehrjährigen Mittel fünf Prozent der Arbeitszeit einer Lehrperson an den Volksschulen sowie an den Berufs- und Mittelschulen umfassen. Diese Regelung gilt sowohl für die kommunal angestellten Lehrpersonen der Volksschule als auch für die Lehrpersonen der kantonalen Schulen.

Im Bereich der Volksschulbildung sorgt der Kanton neben der schulinternen Weiterbildung über eine Leistungsvereinbarung mit der PH Luzern für ein ausreichendes und geeignetes Weiterbildungsangebot für die Lehrpersonen (vgl. § 22a VBV). In der Gymnasialbildung und der Berufsbildung erfolgt die Weiterbildung in institutionalisierter Form oder individuell, schulintern oder extern. Dazu besprechen die Lehrpersonen mit der Schulleitung die Erfüllung ihrer individuellen Weiterbildungspflicht. Je nach Art der Weiterbildung trägt der Kanton Luzern die Weiterbildungskosten vollumfänglich oder teilweise. Der Kanton Luzern unterstützt auch längere Weiterbildungen, wobei er in diesen Fällen mit der Lehrperson einen Weiterbildungsvertrag mit einer Verpflichtungszeit nach Kursabschluss abschliesst. Die Vorgabe, wonach fünf Prozent der Arbeitszeit für die Weiterbildung aufzuwenden sind, liegt mehrheitlich über den Werten jener Kantone, die einen verbindlichen Wert vorgeben (EDK-Kantonsumfrage 2015/2016, C23 Lehrerweiterbildung). Anzumerken ist, dass im Jahr 2017 die individuellen Weiterbildungspflichten nicht vollumfänglich erfüllt werden konnten, da deren Finanzierung wegen des budgetlosen Zustandes des Kantons nicht gewährleistet war. Institutionelle Weiterbildungen fanden jedoch nach wie vor statt.

### **3.1.4 Stellungnahme zur Forderung**

Die Schulen im Kanton Luzern bieten auf allen Schulstufen ein Bildungsangebot von hohem Niveau an. Dies zeigen letztlich auch die Erhebungen im Rahmen der Qualitätssicherung. So wurde in der kantonalen Schulevaluation für die Volksschulen die Gesamtzufriedenheit von den Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern als gut bis sehr gut beurteilt (Ergebnisse aus dem Evaluationszyklus 2010–2015). Die Schulen wiesen dabei in praktisch allen untersuchten Qualitätsbereichen eine hohe Qualität auf. Zu den ausgeprägten Stärken der meisten Schulen zählen das Schulklima und die Schulgemeinschaft, die Klassenführung und die Unterrichtsgestaltung durch die Lehrpersonen sowie die Qualität der Schulführung. Auch beim Stellwerttest 9, mit welchem am Ende der obligatorischen Schulzeit die Leistungen der Lernenden gemessen werden, schnitten die Luzerner Schülerinnen und Schüler im Jahr 2017 gut ab. So waren die Resultate vor allem in Englisch und im Vorstellungsvermögen überdurchschnittlich. In Deutsch und Französisch bewegen sich die Ergebnisse seit 2012 um den Referenzwert, während sie in Mathematik leicht unter dem Referenzwert liegen. Betreffend die Gymnasien äusserten sich die Luzerner Maturandinnen und Maturanden in der im Jahr 2016 interkantonal durchgeführten Absolventenbefragung grossmehrheitlich positiv zur Ausbildung an ihrer Mittelschule, und sie fühlten sich fachlich und methodisch gut auf das Studium vorbereitet. Auch eine Auswertung

über die Studienverläufe der Luzerner Maturandinnen und Maturanden an den Hochschulen zeigte keinerlei Auffälligkeiten, die auf Mängel in der Ausbildung hinweisen (vgl. Lustat, Bildungsverläufe im Kanton Luzern, in: Lustat aktuell 2017/06, S. 12 f.). In der Berufsbildung verzeichnet der Kanton Luzern regelmässig überdurchschnittliche Erfolgsquoten bei der zwei-, drei- und vierjährigen Lehre sowie auch viele Ehrenmeldungen. In den regelmässig durchgeführten Lernendenbefragungen werden die Luzerner Berufsfachschulen konstant als gut bis sehr gut bewertet.

Diese bestätigte hohe Bildungsqualität ist – neben dem grossen Engagement von Lehr- und Fachpersonen an den Schulen – auch auf die bestehenden Rahmenbedingungen zurückzuführen. Diesbezüglich ist zusammenfassend festzuhalten, dass im Kanton Luzern auf allen Schulstufen in der Regel Lehrpersonen arbeiten, die über die entsprechende Ausbildung verfügen. Wo dies nicht der Fall ist, wurden Massnahmen ergriffen, um dem Mangel an ausgebildeten Lehrpersonen entgegenzutreten. Ebenfalls ist festzustellen, dass sich die maximalen und die durchschnittlichen Klassengrössen im Kanton Luzern auf allen Schulstufen im Bereich der anderen Kantone bewegen. Dagegen erweisen sich die Anstellungsbedingungen für die Lehrpersonen derzeit als nur mässig attraktiv. Unser Rat ist sich dieses Umstandes bewusst. Er wird deshalb die weitere Entwicklung in diesem Bereich im Auge behalten und dafür Sorge tragen, dass die Lehrpersonen aller Stufen im Kanton Luzern auch weiterhin unter angemessenen Rahmenbedingungen unterrichten können. Insgesamt werden damit die Forderungen der Initiative nach gut ausgebildeten Lehrpersonen und guten Rahmenbedingungen trotz der derzeit angespannten Finanzlage des Kantons Luzern nach wie vor in angemessener Weise erfüllt. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, wie eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung, eine höhere Besoldung oder kleinere Schulklassen, ist in der derzeitigen finanziellen Lage des Kantons Luzern jedoch nicht tragbar. Dabei hätten solche Massnahmen neben den höheren Personalkosten weitere finanzielle Konsequenzen: Eine Reduktion der maximalen Klassengrösse hätte neben einem zusätzlichen Bedarf an Lehrpersonen auch einen zusätzlichen Bedarf an Infrastrukturen zur Folge, was ebenfalls mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für die Gemeinden und den Kanton verbunden wäre.

## **3.2 Schulgeld auf der Sekundarstufe II**

### **3.2.1 Erläuterungen zur Initiative**

Die Initiative fordert, dass zur Förderung der Chancengleichheit der Lernenden auf der Sekundarstufe II keine Schulgelder erhoben werden, soweit nicht bereits das Bundesrecht diese Vorgabe macht. Das Initiativkomitee führt dazu aus, Chancengleichheit bedeute, dass alle, unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten, Zugang zur Bildung hätten. Der Kanton solle deshalb allen Bevölkerungsschichten einen freien Zugang zu guter Bildung ermöglichen. Schulgelder würden jedoch insbesondere einkommensschwache Familien benachteiligen. In der Schweiz würden die wenigsten Kantone Schulgelder auf der Sekundarstufe II erheben.

### 3.2.2 Aktuelle Situation

Für den Besuch nachobligatorischer schulischer Angebote auf der Sekundarstufe II werden im Kanton Luzern in der Regel Schulgelder erhoben. So betragen die Schulgebühren in der nachobligatorischen Schulzeit des Gymnasiums im Kanton Luzern 465 Franken pro Schuljahr. Dazu kommen Aufwendungen für Lehrmittel, persönliches Schulmaterial sowie Kosten für allfällige Freifächer und Exkursionen. Insgesamt belaufen sich die Kosten für die Lernenden am Gymnasium auf durchschnittlich rund 1500 Franken pro Schuljahr. Dabei nicht eingerechnet sind die Kosten für den obligatorischen oder freiwilligen Instrumentalunterricht. Die Schulgelder an den Gymnasien wurden letztmals im Jahr 2012 um 100 Franken erhöht. Ebenfalls erhöht wurden in den Jahren 2011 und 2017 die Beiträge für den obligatorischen und den freiwilligen Instrumentalunterricht. Die meisten Kantone erheben für den Besuch des Gymnasiums keine Schulgelder, so auch die Kantone Nidwalden und Zug. Hingegen erheben auch die Kantone Obwalden und Uri ein Schulgeld von jährlich 500 Franken, der Kanton Schwyz eines von 700 Franken. Diese Regelung wurde vom Bundesgericht betreffend den Kanton Schwyz erst kürzlich als zulässig erachtet (Urteil 2C\_586/2016 vom 8. Mai 2017, E. 3.3.).

Für die berufliche Grundbildung gibt das Bundesrecht vor, dass der obligatorische Unterricht an den Berufsfachschulen für die Lernenden unentgeltlich ist. Entsprechend wird im Kanton Luzern für den Unterricht an den Berufsfachschulen kein Schulgeld erhoben. Die Lernenden oder die Lehrbetriebe tragen jedoch die Kosten für das persönliche Schulmaterial. Dies gilt ebenfalls für Angebote der Berufsmaturität. In Angeboten der schulisch organisierten beruflichen Grundbildung wie der Wirtschafts- oder der Informatikmittelschule, der Brückenangebote sowie der Fachmittelschulen wird dagegen – analog der Regelung für die Gymnasien – ein Schulgeld von jährlich 465 Franken erhoben. Auch an diesen Schulen fallen zudem je nach Angebot zusätzliche Kosten für Schulmaterial, allfällige Sprachdiplome und den Instrumentalunterricht an. Auch in den anderen Kantonen der Zentralschweiz werden Schulgelder für diese Angebote entsprechend der jeweils für die Gymnasien geltenden Regel erhoben. Im Zuge der kantonalen Sparmassnahmen wird zudem seit dem Schuljahr 2017/2018 für die Validierungen von Bildungsleistungen von den Gesuchstellenden ein Kostenbeitrag von 750 Franken erhoben. Weiter wird ab dem Schuljahr 2018/2019 ein Schulgeld von 150 Franken pro Jahreslektion und höchstens 1000 Franken pro Jahr von Lernenden eingefordert, welche im Rahmen der Nachholbildung freiwillig die Berufsfachschule besuchen. Die Validierung und die Nachholbildung dienen dazu, Berufstätigen ohne formalen Berufsbildungsabschluss den nachträglichen Erwerb eines Fähigkeitszeugnisses zu ermöglichen.

Die Schulgelder an den Gymnasien (inkl. der in den Kantonsschulen integrierten Fachmittel- und Wirtschaftsmittelschulen) erbrachten dem Kanton Luzern im Jahr 2016 Einnahmen von gesamthaft rund 1,4 Millionen Franken. In der Berufsbildung entrichteten die Lernenden des Fachmittelschulzentrums Luzern und der Brückenangebote Schulgelder von gesamthaft rund 300'000 Franken. Aus den Kostenbeiträgen für die Validierung und die Nachholbildung werden in den kommenden Jahren zu-

sätzliche Einnahmen in der Höhe von gesamthaft rund 90 000 Franken für das Schuljahr 2018/2019 und rund 200 000 Franken ab dem Schuljahr 2019/2020 erwartet. Gesamthaft ist damit langfristig von Beiträgen der Lernenden oder deren Eltern an die Schulkosten in der Höhe von gesamthaft rund 1,9 Millionen Franken auszugehen.

### **3.2.3 Stellungnahme zur Forderung**

Wie vorgehend aufgezeigt, fallen in der betrieblichen Grundbildung für die Lernenden ausser den Aufwendungen für persönliche Lehrmittel und Materialien keine Kosten an. Dagegen werden für die vollschulischen Angebote der Berufsbildung sowie die nachobligatorischen Angebote der Gymnasialbildung und der Fachmittelschulen von den Lernenden oder ihren Eltern Schulgelder erhoben. Dies ist gerechtfertigt, da diese schulischen Ausbildungen deutlich kostenintensiver sind als eine vergleichbare duale Ausbildung und diese den Absolventinnen und Absolventen teilweise bessere Berufschancen mit einem höheren möglichen Einkommen nach Ausbildungsabschluss eröffnen. Zudem hat die Erhebung von Schulgeldern auch den Effekt, dass sich Lernende nicht leichthin und unüberlegt für ein für die öffentliche Hand teures vollschulisches Bildungsangebot entscheiden. Die erhobenen Schulgelder sind im Vergleich zu den hohen effektiven Kosten der vollschulischen Bildungsangebote verhältnismässig und auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit vertretbar. Unser Rat ist sich aber bewusst, dass die Schulgelder insbesondere für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen eine erhebliche Belastung darstellen, welche durch die Reduktion der kantonalen Mittel für Stipendien zusätzlich verschärft wurde. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Schulgelder in Härtefällen erlassen werden können. Die neu eingeführten Beiträge von Lernenden für Validierungen und den freiwilligen Besuch der Berufsfachschule in der Nachholbildung wurden aus finanziellen Gründen notwendig. Sie sind aber in Anbetracht der Tatsache, dass diese Lernenden in der Regel bereits seit Längerem berufstätig sind und über Einkommen verfügen, ebenfalls vertretbar. Schliesslich kommt den Schulgeldern für den Kanton Luzern aus finanzieller Sicht eine erhebliche Bedeutung zu. Den Verlust der Einnahmen im Umfang von rund 1,9 Millionen Franken pro Jahr kann der Kanton Luzern in seiner derzeitigen finanziellen Lage nicht tragen. Würden die Schulgelder gestrichen, müsste der Wegfall dieser Einnahmen an anderer Stelle kompensiert werden. Es ist davon auszugehen, dass dies zu einem Abbau von Bildungsleistungen sowie der Qualität der Angebote führen würde. Aus diesem Grund ist die Forderung der Initiative aus bildungspolitischer Sicht zwar nachvollziehbar, für den Kanton Luzern finanziell aber nicht zu verantworten und in der Konsequenz auch für die Bildung schädlich.

## **3.3 Breite Ausbildungspalette auf der Sekundarstufe II**

### **3.3.1 Erläuterungen zur Initiative**

Die Initiative fordert, dass der Kanton Luzern auf der Sekundarstufe II neben Langzeit- und Kurzzeitgymnasium eine breite Palette an dualen Ausbildungen und schulisch organisierter Grundbildung anbietet. Es wird dazu ausgeführt, dass für eine gute Berufswahl ein breites Angebot an Ausbildungsgängen auf der Sekundarstufe II Voraussetzung sei. Dazu gehörten ein Kurzzeit- und ein Langzeitgymnasium, Fachmittelschulen, Berufsbildungszentren mit der Möglichkeit, die Berufsmaturität zu erlangen, sowie die Modelle der schulisch organisierten beruflichen Grundbildung, welche den klassischen Weg der dualen Berufsbildung in optimaler Weise ergänzten. Abgängerinnen und Abgänger dieser Vollzeitschulen würden von den Praktikumsbetrieben geschätzt und seien insbesondere in Zeiten knapper Lehrstellen besonders gefragt.

### **3.3.2 Aktuelle Situation**

Zur Erlangung der gymnasialen Maturität führt der Kanton Luzern selbst oder über Leistungsaufträge mit Privaten mehrere Langzeit- und Kurzzeitgymnasien mit insgesamt rund 2770 Lernenden (vgl. auch für die nachfolgenden Lernendenzahlen: Erhebung Lernende der Sekundarstufe II, Schuljahr 2016/2017 der Lustat Statistik Luzern). Einzelne Gymnasien führen als spezielle Angebote Sport- und Musikklassen sowie einen zweisprachigen Maturitätslehrgang. Dazu kommt mit rund 200 Lernenden die Maturitätsschule für Erwachsene, welche neben dem Maturitätslehrgang auch einen Passerellen-Lehrgang für Personen mit Berufs- oder Fachmaturität anbietet. In sämtlichen Angeboten sind die Schülerzahlen und die Quote der Lernenden, welche eine Maturität abschliessen, stabil. Weiter führt der Kanton Luzern drei Fachmittelschulen mit gesamthaft rund 400 Lernenden, welche zur Fachmaturität in den Bereichen Pädagogik, Soziales oder Musik führen und den Zugang zu einer Fachhochschule beziehungsweise zu einer pädagogischen Hochschule ermöglichen.

Im Bereich der Berufsbildung können im Kanton Luzern derzeit über 200 verschiedene Berufe erlernt werden. Die Ausbildung der aktuell rund 14000 Lernenden erfolgt dabei im Lehrbetrieb, in den überbetrieblichen Kursen und an den Berufsfachschulen. Die Zuteilung der Berufe zu den Berufsfachschulen wird interkantonal koordiniert, wobei die Berufsfachschule für rund 110 Berufe im Kanton Luzern besucht werden kann. Dabei kann als strategisch wichtiges Element der Begabtenförderung in allen Berufen zusätzlich zur Lehre oder nach deren Abschluss die Berufsmaturität erworben werden. Neben diesen dualen Bildungsangeboten bietet der Kanton Luzern auch vollschulische Bildungsgänge im Bereich der kaufmännischen Ausbildung, der Informatik, der Gesundheitsberufe und der Grafik an. Diese Angebote der schulisch organisierten beruflichen Grundbildung werden derzeit von rund 460 Lernenden besucht und ergänzen die betriebliche Bildung in Branchen mit Nachwuchsmangel (z. B. in den Bereichen Gesundheit und Informatik), hoher Nachfrage

(z. B. Kaufleute) oder dort, wo kaum Lehrstellen geschaffen werden können (z. B. Grafik). Weiter führt der Kanton Luzern ein Zentrum für Brückenangebote, welches derzeit rund 550 Lernende unterstützt, die den direkten Einstieg von der Volksschule in die Berufsbildung nicht schaffen.

### **3.3.3 Stellungnahme zur Forderung**

Wie vorgehend aufgezeigt bietet der Kanton Luzern auf der Sekundarstufe II neben einer breiten Palette an dualen Ausbildungen verschiedene vollschulische Angebote an. Dazu gehören das Langzeit- und das Kurzzeitgymnasium, die Maturitätsschule für Erwachsene, verschiedene Fachmittelschulen sowie vollschulische Berufsbildungsgänge mit Berufsmaturität. Die Forderung der Initiative nach einem breiten Bildungsangebot wird damit ohne Weiteres erfüllt. Sowohl in der Berufsbildung als auch in der Gymnasialbildung bedürfen die Eröffnung und die Schliessung von Angeboten beziehungsweise Schulen eines Beschlusses Ihres Rates. So können Kantonsschulen und Maturitätsschulen für Erwachsene nur durch Dekret errichtet oder aufgehoben werden (§ 21 Abs. 2 GymBG). Für die Berufsbildung ist festgeschrieben, dass Ihr Rat über die Errichtung und Aufhebung kantonaler Berufsfachschulen, Fachmittelschulen und höherer Fachschulen beschliesst und sich die Aufhebung von Angeboten zur Genehmigung unterbreiten lassen kann (§ 32 Abs. 5 und 6 Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung vom 12. September 2005 [BWG; SRL Nr. 430]). Damit ist bereits mit der bestehenden Rechtslage sichergestellt, dass eine Veränderung des Bildungsangebotes auf der Sekundarstufe II nur nach einer öffentlichen Diskussion und mit entsprechender politischer Zustimmung vorgenommen werden kann. Die Vergangenheit hat denn auch gezeigt, dass der politische Prozess in diesem Bereich funktioniert. So hat sich Ihr Rat letztmals im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 gegen die Schliessung der Langzeitgymnasien und gegen einen Abbau bei den Fachmittelschulen ausgesprochen (vgl. Botschaft B 55 vom 6. September 2016, S. 16 f.). Die Initiative erweist sich deshalb in diesem Punkt als unnötig. Zudem ist insbesondere im Bereich der Berufsbildung nicht auszuschliessen, dass aufgrund neuer Bedürfnisse der Wirtschaft oder von Vorgaben des Bundes einzelne Angebote angepasst oder durch neue Formen der Berufsbildung ersetzt werden müssen. Mit einer Aufnahme der Forderung der Initiative in die Verfassung bestände das Risiko, dass in diesen Fällen die Entscheidungsfähigkeit Ihres Rates eingeschränkt würde.

## **3.4 Verankerung der Volksschule auf kommunaler und der Sekundarstufe II auf regionaler Ebene**

### **3.4.1 Erläuterungen zur Initiative**

Die Initiative fordert, dass das Angebot der Volksschule kommunal und das Angebot der Sekundarstufe II regional verankert ist. Dazu wird ausgeführt, dass Schulhäuser auf der Volksschulstufe für alle wohnortsnah gelegen und gut erreichbar sein müssen.

ten, um den Kindern weite Schulwege und den Eltern grossen organisatorischen Aufwand zu ersparen. Zudem müsse es, damit alle Lernenden im Kanton Luzern Zugang zu den unterschiedlichen Ausbildungen der Sekundarstufe II haben, in allen Regionen entsprechende Angebote geben.

### **3.4.2 Aktuelle Situation**

Die Volksschulen sind bereits heute kommunal organisiert (§ 35 VBG). So bildet jede Gemeinde in der Regel einen oder mehrere Primarschulkreise. Der Kanton macht den Gemeinden durch die Angabe von Mindest- und Höchstzahlen bei den Klassengrössen aber gewisse Vorgaben, um eine kostenbewusste und gleichzeitig auch qualitätsfördernde Ausgestaltung der Primarschule zu gewährleisten. Dank der Führung von altersgemischten Klassen oder der Basisstufe kann dabei aber auch in kleineren Gemeinden die eigene Primarschule erhalten werden. Die Sonderschulen und die Sekundarschulen sind regional in sogenannten Sonderschul- und Sekundarschulkreisen organisiert, welche unser Rat festlegt. Zur Führung einer Sekundarschule ist eine bestimmte Mindestanzahl an Lernenden pro Jahrgang vorgeschrieben, welche je nach Schulmodell (getrennt, kooperativ oder integrativ) variiert. Es ist daher in kleinen Gemeinden nicht immer möglich und sinnvoll, eine eigene Sekundarschule zu führen.

Auf der Sekundarstufe II sind die Schulen regional verteilt. Mit den Kantonschulen in Luzern, Sursee, Beromünster, Baldegg, Willisau und Schüpfheim befindet sich in jedem Wahlkreis des Kantons mindestens ein Gymnasium. Die Kantonsschulen Seetal und Sursee führen zudem eine Fachmittelschule, eine weitere Fachmittelschule ist dem Fach- und Wirtschaftsmittelschulzentrum Luzern (FMZ) angegliedert. In der Berufsbildung wurden im Jahr 2008 die Berufsfachschulen neu strukturiert, wobei diese im Sinn von Kompetenzzentren organisiert wurden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden die angebotenen Berufe dabei grundsätzlich nur an einem der kantonalen Berufsbildungszentren beschult. Einzig die kaufmännischen Berufe (KV und Detailhandel), welche fast 20 Prozent aller Lernenden umfassen, werden aufgrund regionalpolitischer Überlegungen an drei Standorten in Luzern, Willisau und Sursee angeboten. In Berufen mit wenigen Lernenden erfolgt die Koordination der Berufsfachschulen interkantonal, weshalb die Berufsfachschule nicht in allen Berufen im Kanton Luzern besucht werden kann. In der Berufsbildung werden die vollschulischen Angebote grundsätzlich zentral geführt. So werden die Informatikmittelschule, die Gesundheitsmittelschule sowie die Fachklasse Grafik im Fach- und Wirtschaftsmittelschulzentrum Luzern (FMZ) zusammengefasst. Einzig die Wirtschaftsmittelschule wird aus regionalpolitischen Gründen mit vier Jahrgangsklassen in Luzern und mit einer Klasse pro Jahrgang in Willisau geführt.

Wegen der demografischen Entwicklung sinken in der Sekundarschule und auf der Sekundarstufe II derzeit die Schülerzahlen, wobei die Entwicklung regional sehr unterschiedlich verläuft. In der Volksschule ist aus diesem Grund zu erwarten, dass in den nächsten Jahren vermehrt Sekundarschulkreise zusammengelegt werden müssen oder ein Modellwechsel geprüft werden muss. In der Gymnasialbildung ist dagegen

trotz sinkender Schülerzahlen und einer entsprechenden Reduktion der Anzahl geführter Klassen nicht von einer erheblichen Veränderung des Angebotes auszugehen. Notwendige Straffungen in den Wahlfächern wurden bereits im Jahr 2016 umgesetzt. In der Berufsbildung ist durch die sinkende Anzahl Lernender, aber auch aufgrund von Entwicklungen in der Arbeitswelt damit zu rechnen, dass die Koordination zwischen den Kantonen zukünftig weiter zunehmen wird. Insbesondere dürfte in Kleinstberufen die Zahl der angebotenen Standorte weiter reduziert werden. So wird beispielsweise ab dem Schuljahr 2017/2018 die Beschulung des Berufs des Goldschmieds wegen zu geringer Lernendenzahlen im Kanton Luzern aufgegeben, und die Lernenden werden ausserkantonalen Standorten zugewiesen. Auf der anderen Seite hat sich Luzern als nationales Zentrum für den neuen Beruf des/der Hotelkommunikationsfachmanns/-frau etabliert und nimmt in diesem Beruf Lernende aus anderen Kantonen auf. Die gegenseitige Finanzierung ist dabei über eine interkantonale Vereinbarung geregelt.

### **3.4.3 Stellungnahme zur Forderung**

Wie vorgehend aufgezeigt, ist die Primarschule kommunal organisiert, und die Lernenden gehen in aller Regel an ihrem Wohnort zur Schule. Diesbezüglich sind die Forderungen der Initiative erfüllt. An der Sekundarschule bilden gemäss langjähriger Regelung und Praxis zur Optimierung von Klassengrössen und Schulraum teilweise mehrere Gemeinden einen Schulkreis. Die Sekundarschule in einer nahe gelegenen Gemeinde zu besuchen, ist dabei auch den Lernenden zuzumuten. Hierbei ist zu beachten, dass – sollte ein Schulweg nicht zumutbar sein – die Gemeinde von Gesetzes wegen für einen Transport dieser Lernenden besorgt sein muss. Wird die Initiative so verstanden, dass auch die Beschulung der Sekundarschülerinnen und -schüler am Wohnort zu erfolgen hätte, würde dies zu einem unverhältnismässigen finanziellen Mehraufwand insbesondere für die Gemeinden führen. Die zu führenden sehr kleinen Klassen hätten dabei neben zusätzlichen Personalkosten auch hohe zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur zur Folge. Soweit mit dem Begriff «wohnortsnah» auch umliegende Gemeinden gemeint sind, ist die Forderung mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der heutigen Praxis erfüllt. Durch die Verankerung der kommunalen Trägerschaft der Volksschule im Volksschulbildungsgesetz (§ 35 VBG) ist zudem wiederum sichergestellt, dass eine Änderung dieses Grundsatzes einzig mit einer breiten politischen Zustimmung im Rahmen einer Gesetzesänderung umgesetzt werden kann. Eine entsprechende Verfassungsbestimmung ist aus diesem Grund unnötig.

Ebenfalls erfüllt wird die Forderung in Bezug auf die Gymnasien und Fachmittelschulen. Diese sind auf die verschiedenen Regionen des Kantons verteilt, womit dem Anliegen der Initiative auch in diesem Bereich entsprochen wird. In der Berufsbildung wiederum ist der Kanton Luzern in ein System eingebunden, bei dem die Schulortplanung zunehmend interkantonale koordiniert wird. Dies kommt neben einer finanziellen Entlastung der Kantone auch der Qualität der Angebote zugute. Unabhängig davon sind die Standorte der Berufsfachschulen im Kanton Luzern auf

die verschiedenen Regionen verteilt. Auch hier ist wiederum sichergestellt, dass eine Veränderung des Angebotes nur mit breiter politischer Zustimmung umgesetzt werden kann. Verschiedene Entscheide Ihres Rates haben gezeigt, dass die regionale Verankerung dieser Angebote erhalten werden soll. So wurden beispielsweise die Schliessung der Wirtschaftsmittelschule Willisau im Rahmen des Entlastungsprogrammes «Leistungen und Strukturen II» (Beschluss vom 5. November 2014) oder die Schliessung der Kantonsschule Beromünster im Rahmen der «Reform 06» abgelehnt (Beschluss vom 8. November 2005). Sowohl in der Berufs- als auch in der Gymnasialbildung ist es aber notwendig, dass eine flexible Planung der Angebote möglich bleibt. So kann die Zuteilung einzelner Lernender zu bestimmten Schulen notwendig sein, damit die Klassengrössen optimiert und die Kosten der Angebote gemindert werden können. Ebenfalls muss es möglich bleiben, einzelne Angebote zur Sicherung der Qualität und zur Vereinfachung der Strukturen zusammenzuführen. Dass Lernende dabei je nach Berufslehre oder schulischem Bildungsgang einen längeren Schulweg in Kauf nehmen müssen, ist ihnen zuzumuten. Mit einer Annahme der Initiative würde der Kanton Luzern dagegen gezwungen, aus regionalpolitischen Gründen stark unterbesetzte oder mehrere gleichartige Angebote mit jeweils nur wenigen Lernenden zu führen. Dies ist sowohl aus finanzieller Sicht als auch mit dem Ziel einer hohen Qualität der Angebote nicht zu verantworten. Die Forderung der Initiative ist deshalb abzulehnen. Mit der derzeitigen Aufteilung der Gymnasien, Berufsfachschulen, Fachmittelschulen und weiteren schulischen Bildungsgänge auf die verschiedenen Regionen ist bereits sichergestellt, dass auch in der Gymnasial- und der Berufsbildung den regionalpolitischen Bedürfnissen entsprochen wird.

## **4 Schlussfolgerungen**

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Kanton Luzern über ein breites und qualitativ hochwertiges Bildungsangebot verfügt. Wie für die Initiantinnen und Initianten ist es auch für unseren Rat das Ziel, dieses Bildungsangebot in hoher Qualität zu erhalten. Es ist jedoch auch unsere Aufgabe, für einen langfristig ausgeglichenen kantonalen Finanzhaushalt zu sorgen. Die Annahme der Initiative würde die Erfüllung dieser Aufgabe verunmöglichen. So hätte der Verzicht auf Schulgelder auf der Sekundarstufe II und die Verpflichtung, sämtliche Bildungsangebote kommunal beziehungsweise regional zu verankern, unmittelbare und erhebliche Folgen auf den kantonalen Finanzhaushalt. Die weiteren Forderungen werden bereits zum heutigen Zeitpunkt in angemessener Weise erfüllt. Je nach Ausgestaltung wären aber auch diese Forderungen mit unverhältnismässigen Mehrkosten für den Kanton und die Gemeinden verbunden.

Die Bildungsangebote im Kanton Luzern sollen weiterhin attraktiv und qualitativ hochstehend sein. Die Bildung muss für den Kanton Luzern und die Gemeinden aber auch finanzierbar bleiben. Dieses Gleichgewicht zwischen Bildungsanspruch und Finanzierbarkeit geriete bei einer Annahme der Initiative aus dem Lot. Damit gefährdet die Initiative letztlich ihr Ziel, nämlich die Sicherung einer qualitativ hochstehenden Bildung im Kanton Luzern. Aus diesem Grund lehnt unser Rat die Initiative ab.

Den inhaltlichen Anliegen der Initiative wird mit den geltenden Bestimmungen bereits heute in genügender und angemessener Weise Rechnung getragen, weshalb wir darauf verzichten, Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Volksinitiative zu unterbreiten.

## **5 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus diesen Gründen, die Volksinitiative «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Luzern, 24. Oktober 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Für eine hohe Bildungs- qualität im Kanton Luzern»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. Oktober 2017,

*beschliesst:*

1. Die am 14. November 2016 eingereichte Volksinitiative «Für eine hohe Bildungsqualität im Kanton Luzern» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:



## Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch



No. 01-17-2014/75 – www.myclimate.org  
© myclimate – the Climate Protection Partnership

