



Luzern, 17. Mai 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 123

Nummer: A 123
Protokoll-Nr.: 504
Eröffnet: 15.03.2016 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Knecht Willi und Mit. über die Auswertung der letzten Teilrevision des Volksschulbildungsgesetzes und über eine künftige Teilrevision

A. Wortlaut der Anfrage

Am 15. Mai 2011 hat das Luzerner Stimmvolk der Änderung des Volksschulbildungsgesetzes zugestimmt. Auf das Schuljahr 2016/2017 treten alle Änderungen in Kraft. Die meisten Gesetzesänderungen sind von den Gemeinden bereits umgesetzt, und erste Erfahrungen konnten in einigen Gemeinden gesammelt werden. Der Stichtag für die Pro-Kopf-Beiträge für das Jahr 2017 ist am 1. September. Daher dürften die relevanten Zahlen schon bald bekannt sein.

Hauptforderung war, dass alle Gemeinden verpflichtet werden, ein zweites Kindergartenjahr oder die Basisstufe anzubieten, wobei für die Kinder der Besuch des zweiten Kindergartenjahres freiwillig ist.

Wir bitten den Regierungsrat, dazu folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind die geplanten finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung für Gemeinden und Kanton eingetroffen?
2. Gab es neue Erkenntnisse, Überraschungen oder unerwartete Probleme bei der Umsetzung der letzten Gesetzesänderung?
3. Kinder haben die Möglichkeit, früher in den freiwilligen Kindergarten einzutreten. Gibt es Erfahrungszahlen, wie viele Kinder mit dem jüngeren Alter ein drittes Jahr im Kindergarten, ein zusätzliches Jahr in der 1./2. Klasse oder der Basisstufe verbringen?
4. Wie viele Kinder machen vom freiwilligen Zweijahreskindergarten Gebrauch? Gibt es Zahlen?
5. Ab Schuljahr 2015/2016 werden die Lehrpersonen für den Kindergarten in die gleiche Lohnklasse eingereiht wie die Lehrpersonen der Primarstufe. Und die Lehrpersonen für Sonderschule und Integrative Förderung der Sekundarschule sowie die Klassenassistentinnen und -assistenten I werden um eine Lohnklasse erhöht. Mit welchen jährlichen Mehrkosten ist künftig zu rechnen?
6. Welche Erfahrungen hat man mit dem kooperativen und integrierten Sekundarschulmodell gesammelt. Pädagogisch und finanziell?
7. Während des Schuljahres finden öfters Schülerwechsel in andere Gemeinden statt. Der 1. September als Stichtag für die Bemessung der Pro-Kopf-Beiträge ist daher unglücklich. Mit den heutigen technischen Mitteln wäre eine Verrechnung der Pro-Kopf-Beiträge sogar auf den Tag genau möglich. Ist hier eine Anpassung in Aussicht?
8. Vor Kurzem wurde der Zwischenbericht des Projekts «Lehren und Lernen – Medienbildung» veröffentlicht. Das Projekt läuft im Sommer 2017 aus. Will die Regierung das Thema Medienbildung weiterhin prüfen und thematisieren. Wenn ja, was ist angedacht?

9. Der Lehrplan 21 beinhaltet insgesamt 11 Schuljahre. Muss der Kanton Luzern sich dieser Ausrichtung künftig anpassen?

Knecht Willi
Bossart Rolf
Graber Christian
Bucher Hanspeter
Zanolla Lisa
Müller Pius
Winiger Fredy
Troxler Jost
Arnold Robi
Gisler Franz
Zimmermann Marcel
Lüthold Angela
Steiner Bernhard
Lang Barbara

Furrer-Britschgi Nadia
Schärli Thomas
Graber Toni
Camenisch Räto B.
Thalmann-Bieri Vroni
Frank Reto
Stöckli Ruedi
Dickerhof Urs
Omlin Marcel
Keller Daniel
Müller Pirmin
Haller Dieter
Hartmann Armin

B. Antwort Regierungsrat

Mit der Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 24. Januar 2011 wurden verschiedene kleinere und grössere Anpassungen im Gesetz verankert. Die wichtigste Neuerung war sicher die Einführung des Zweijahreskindergartens als Angebot durch die Gemeinden. Neben diesem Schwerpunkt beinhaltete die Teilrevision aber auch weitere wichtige Themen, so die Kantonalisierung der heilpädagogischen Tagesschulen, die Vereinfachung der Finanzierung der Sonderschulung sowie natürlich die Erhöhung des Kantonsanteils an die Betriebskosten der Volksschule vom 22,5 auf 25 Prozent. Zudem wurden auch die Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten im Gesetz genauer beschrieben. Mit Ausnahme der Einführung des Zweijahreskindergartens bzw. der Basisstufe traten die Änderungen auf Beginn des Schuljahres 2011/12 in Kraft. Sie wurden auch unmittelbar umgesetzt und haben sich seither eingespielt. Für die Umsetzung des Zweijahreskindergartens bzw. der Basisstufe haben die Gemeinden bis zum 1. August 2016 Zeit, so dass noch keine Gesamtauswertung vorliegt. Es kann aber festgestellt werden, dass in jenen Gemeinden, in denen der Zweijahreskindergarten bzw. die Basisstufe bereits eingeführt worden sind, keine besonderen Probleme gemeldet wurden. Zu den einzelnen Fragen können wir wie folgt Stellung nehmen:

Zu Frage 1: Sind die geplanten finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung für Gemeinden und Kanton eingetroffen?

Zwei Aspekte sind beim Kostenvergleich speziell zu berücksichtigen: die Entwicklung der Kosten bei den Kindergarten- bzw. Basisstufenklassen sowie die Entwicklung bei den Pro-Kopf-Beiträgen an die Betriebskosten der kommunalen Volksschulen. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Beiträge ist im Rahmen der errechneten Kosten eingetroffen, wie der Kostenvergleich zeigt. Eine abschliessende Beurteilung der Kostenentwicklung im Kindergarten- bzw. Basisstufenbereich ist noch nicht möglich, da die Frage der zusätzlichen Kindergarten- bzw. Basisstufenklassen noch nicht definitiv beantwortet werden kann. Insgesamt wurden in den letzten fünf Schuljahren 89 Kindergarten- und Basisstufenklassen neu errichtet, wobei etwa die Hälfte auf die Zunahme der Geburten- bzw. Lernendenzahlen zurückzuführen ist. Unter Berücksichtigung dieser Situation rechnen wir damit, dass bis zum Beginn der nächsten Schuljahre etwa die 2010 errechneten 90 zusätzlichen Klassen für die Einführung des Zweijahreskindergartens bzw. der Basisstufe benötigt wurden. Dies bedeutet, dass in diesem Punkt die damals errechneten Kosten eingehalten werden können.

Zu Frage 2: Gab es neue Erkenntnisse, Überraschungen oder unerwartete Probleme bei der Umsetzung der letzten Gesetzesänderung?

Die Gesetzesänderungen zur Neugestaltung der Schuleingangsstufe konnten insgesamt ohne grössere Probleme umgesetzt werden.

Beim Angebotsobligatorium für den zweijährigen Kindergarten wird die fünfjährige Übergangsfrist von vielen Gemeinden genutzt. Fast alle Gemeinden konnten den erhöhten Schulraumbedarf innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist rechtzeitig bereitstellen, wobei einzelne Gemeinden vorerst auch Provisorien für zusätzliche Kindergartenklassen errichten mussten. Gesuche einzelner Gemeinden um eine Aufschiebung des Angebotsobligatoriums ab Schuljahr 2016/17 musste unser Rat ablehnen, da die fünfjährige Übergangsfrist im Gesetz definitiv festgelegt worden ist.

Der Eintritt jüngerer Kinder, welche das Alter für den obligatorischen Kindergarten noch nicht erreicht haben, sowie die Möglichkeit zum halbjährlichen Eintritt stellen einen leicht höheren Planungsanspruch an die Schulleitungen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass die Schulleitungen diesen Anspruch in der Regel gut bewältigen können.

Aufgrund der positiven Erfahrungen in der Basisstufe wurde 2011 im Anschluss an die Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung in der Verordnung zum Volksschulbildungsgesetz der halbjährliche Eintritt auch für den zweijährigen Kindergarten ermöglicht. Seither hat sich die Anzahl der Eintritte im Februar bei zirka 200 Lernenden eingependelt. Dies entspricht einem Anteil von zirka 3 Prozent aller Lernenden im Kindergarten und in der Basisstufe. Ins zweite Semester treten nicht nur jüngere Kinder ein, welche erst im Sommer in den Kindergarten eintreten müssten, sondern auch pflichtige Kinder, welche älter als 5½ Jahre sind. Erziehungsberechtigte, welche über die Kindergartenfähigkeit ihres Kindes unschlüssig sind, nutzen mit dem Angebot des halbjährlichen Eintritts eine nur sechs Monate dauernde Rückstellung, statt die eines ganzes Schuljahres. Es ist vorgesehen, im Jahr 2020 eine Evaluation durchzuführen.

Zu Frage 3: Kinder haben die Möglichkeit, früher in den freiwilligen Kindergarten einzutreten. Gibt es Erfahrungszahlen, wie viele Kinder mit dem jüngeren Alter ein drittes Jahr im Kindergarten, ein zusätzliches Jahr in der 1./2. Klasse oder der Basisstufe verbringen?

Gemäss dem Gesetz über die Volksschulbildung haben Lernende das Recht, während zwei Jahren, und die Pflicht, während eines Jahres einen öffentlichen oder privaten Kindergarten zu besuchen. Der Besuch eines dritten Kindergartenjahres wird erfahrungsgemäss selten von der Schulleitung auf Empfehlung des schulpsychologischen Dienstes bewilligt. Im Schuljahr 2015/16 besuchten insgesamt 130 Lernende ein drittes Kindergartenjahr. Dies entspricht 2 Prozent aller Lernenden im Kindergarten. Aufgrund der Möglichkeit des Kindergarten Eintritts ins zweite Semester verlassen einige Lernende den Kindergarten aber bereits nach eineinhalb bzw. zweieinhalb Jahren.

Pädagogisch sinnvoller als ein drittes Kindergartenjahr ist es, Lernenden bei Bedarf ein zusätzliches Jahr in der 1./2. Klasse zu gewähren. Diese individuelle Lernzeit nach Bedarf wird insbesondere in altersgemischten 1./2. Klassen häufiger genutzt, da hier die pädagogische Kontinuität gewahrt bleibt und der Verbleib in der angestammten Klasse für das betroffene Kind möglich ist. Die genaue Anzahl dieser Lernenden ist aus den Daten der Volksschulstatistik aktuell nicht abzuleiten.

Die Basisstufe umfasst den Kindergarten und die ersten beiden Jahre der Primarschule. Sie dauert in der Regel vier Jahre. Je nach individueller Entwicklung des oder der Lernenden kann die Dauer drei bis fünf Jahre betragen. Im Schuljahr 2015/16 besuchten insgesamt 30 Lernende ein fünftes Basisstufenjahr. Dies entspricht 2,5 Prozent aller Lernenden in der Basisstufe. Allerdings verlassen einige Lernende die Basisstufe bereits nach dreieinhalb bzw. viereinhalb Jahren.

Zu Frage 4: Wie viele Kinder machen vom freiwilligen Zweijahreskindergarten Gebrauch? Gibt es Zahlen?

Im Schuljahr 2015/16 besuchen insgesamt 724 Lernende vor dem obligatorischen Eintrittsalter den zweijährigen Kindergarten. Dies entspricht 13 Prozent aller Lernenden im Kindergarten. Insgesamt besuchten aber bereits über 40% den Kindergarten zwei Jahre (ohne Basisstufe). Im kommenden Schuljahr 2016/17 wird dieser Wert deutlich ansteigen, weil dann alle Gemeinden den zweijährigen Kindergarten anbieten müssen.

Zu Frage 5: Ab Schuljahr 2015/2016 werden die Lehrpersonen für den Kindergarten in die gleiche Lohnklasse eingereiht wie die Lehrpersonen der Primarstufe. Und die Lehrpersonen für Sonderschule und Integrative Förderung der Sekundarschule sowie die Klassenassistentinnen und -assistenten I werden um eine Lohnklasse erhöht. Mit welchen jährlichen Mehrkosten ist künftig zu rechnen?

Die Überführung in die neuen Lohnklassen geschieht auf das Schuljahr 2016/17 betragsmässig gemäss dem Vorjahreslohn. Deshalb entstehen für die bereits angestellten Lehrpersonen aufgrund des neuen Lohnsystems mit den Lohnbändern aktuell keine zusätzlichen Kosten. Mehrkosten entstehen bei der Einreihung der neu angestellten Lehrpersonen, und zwar im Umfang von ca. 100'000 Franken pro Schuljahr. Längerfristig können zudem zusätzliche Kosten aufgrund des höheren Besoldungsmaximums der neuen Lohnklassen entstehen. Allerdings werden diese zusätzlichen Kosten in den jährlich für Besoldungsmassnahmen zur Verfügung gestellten Mitteln enthalten sein, da insgesamt für alle Lohnmassnahmen ein bestimmter Prozentanteil zur Verfügung gestellt wird.

Zu Frage 6: Welche Erfahrungen hat man mit dem kooperativen und integrierten Sekundarschulmodell gesammelt. Pädagogisch und finanziell?

Eine eigentliche Evaluation der drei Strukturmodelle der Sekundarschule haben wir in den letzten Jahren nicht in Auftrag gegeben, da die letzte umfassende Evaluation erst knapp acht Jahre zurückliegt. Was die Entwicklung der Modelle betrifft, so können wir feststellen, dass in den letzten Jahren zahlreiche Schulen einen Modellwechsel vorgenommen haben, und zwar sowohl aus pädagogischen als auch aus organisatorischen Gründen. Im Schuljahr 2016/17 sieht die Verteilung der Strukturmodelle wie folgt aus:

- 9 Gemeinden führen ihre Sekundarschule nach dem getrennten Modell,
- 15 Gemeinden führen ihre Sekundarschule nach dem kooperativen Modell,
- 21 Gemeinden führen ihre Sekundarschule nach dem integrierten Modell.

Für die einzelnen Strukturmodelle müssen die Gemeinden bestimmte Mindestzahlen bei den Lernenden einhalten, die wir in der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung festgelegt haben. Einzelne Gemeinden bereiten deshalb aktuell einen Wechsel vom getrennten zum kooperativen Modell bzw. vom kooperativen zum integrierten Modell vor. Wie schon in früheren Planungsberichten bzw. Botschaften dargestellt, haben alle drei Modelle ihre Vor- und Nachteile, und zwar sowohl pädagogisch als auch finanziell. Pädagogisch betrachtet erleichtern das integrierte und das kooperative Strukturmodell die individuelle Förderung, da die Lernenden in den Niveaufächern ihren Stärken entsprechend gefördert werden können. Finanziell ist das integrierte Modell in der Regel von Vorteil, weil die Stammklassenbildung keine Aufteilung in verschiedene Niveaus erfordert. Allerdings ist die Situation stark von der Zahl der Lernenden an einem Schulstandort abhängig, weshalb allgemein gültige Aussagen nur schwierig zu machen sind.

Zu Frage 7: Während des Schuljahres finden öfters Schülerwechsel in andere Gemeinden statt. Der 1. September als Stichtag für die Bemessung der Pro-Kopf-Beiträge ist daher unglücklich. Mit den heutigen technischen Mitteln wäre eine Verrechnung der Pro-Kopf-Beiträge sogar auf den Tag genau möglich. Ist hier eine Anpassung in Aussicht?

Aktuell ist keine Anpassung vorgesehen, da die Daten immer noch in der herkömmlichen Form von den Schulen zur Verfügung gestellt werden. Eine Überprüfung der heutigen Berechnung mit dem Stichtag ist dann möglich, wenn die neue Schuladministrationssoftware eingeführt ist. Dies wird der Dienststelle Volksschulbildung ermöglichen, die Daten regelmässig ohne zusätzlichen Aufwand für die Schulleitungen zu generieren und die Pro-Kopf-Beiträge zu berechnen. Das könnte frühestens auf das Schuljahr 2020/21 möglich sein, da vorher noch eine Revision des Gesetzes über die Volksschulbildung notwendig wäre.

Zu Frage 8: Vor Kurzem wurde der Zwischenbericht des Projekts «Lehren und Lernen – Medienbildung» veröffentlicht. Das Projekt läuft im Sommer 2017 aus. Will die Regierung das Thema Medienbildung weiterhin prüfen und thematisieren. Wenn ja, was ist angedacht?

Die Medienbildung ist Bestandteil des Lehrplans 21, der auf Beginn des Schuljahres 2017/18 in der Primarschule eingeführt wird. Deshalb wird das Thema natürlich in allen Primarklassen im Unterricht besprochen. Speziell erfolgt die Behandlung ab der dritten Primarklasse, wo verschiedene Themen in mehreren Fächern integriert besprochen werden. Damit diese Bearbeitung sinnvoll möglich ist, braucht es auch eine entsprechende Ausrüstung der Schulen mit einer gewissen Anzahl an Computern. Die im erwähnten Projekt erprobte Ausrüstung aller Lernenden mit einem Tablet-Computer ist eine Möglichkeit zur Bereitstellung von Geräten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, wie sie im erwähnten Zwischenbericht dargestellt worden sind, können wir feststellen, dass diese Lösung sehr positiv beurteilt wird. In den entsprechenden Empfehlungen der Dienststelle Volksschulbildung wird deshalb auch auf diese Lösung hingewiesen; andere Lösungen werden aber auch aufgeführt. Die flächendeckende Umsetzung dieser Lösung wird deshalb vorläufig nicht zentral geplant.

Zu Frage 9: Der Lehrplan 21 beinhaltet insgesamt 11 Schuljahre. Muss der Kanton Luzern sich dieser Ausrichtung künftig anpassen?

Der Lehrplan 21 ist auf elf Schuljahre ausgerichtet. Er teilt diese elf Jahre in drei Zyklen ein. Die verbindlichen Vorgaben des Lehrplans müssen von den Lernenden am Ende des jeweiligen Zyklus erreicht sein. Der erste Zyklus umfasst das erste und zweite Kindergartenjahr und die ersten zwei Primarschuljahre. Für den Kindergarten gibt der Lehrplan sogenannte "entwicklungsorientierte Zugänge" vor. Diese leiten zur kindgerechten, individuellen Förderung an, ohne bereits verpflichtende Grundansprüche zu setzen. Mit dieser Förderung werden aber wesentliche Grundlagen für das weitere Lernen gelegt. Erst am Ende des ersten Zyklus, also Ende der 2. Klasse der Primarschule müssen verpflichtende Grundansprüche erreicht werden. Diese offene, flexible Form ermöglicht es, dass der erste Zyklus des Lehrplans grundsätzlich unter verschiedenen Rahmenbedingungen umgesetzt werden kann.