



Luzern, 10. November 2015

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 75**

Nummer: A 75
Protokoll-Nr.: 1317
Eröffnet: 03.11.2015 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Wismer-Felder Priska und Mit. über die Kostenentwicklung der letzten Jahre im Volksschulbildungsbereich**A. Wortlaut der Anfrage**

Im Zusammenhang mit den veröffentlichten Sparmassnahmen wurde in verschiedenen Medien über die Kostenentwicklung im Bildungsbereich berichtet. So konnte man zum Beispiel lesen, dass trotz relativ stagnierender Anzahl Lernender die Kosten im Volksschulbereich um 50% seit dem Jahr 1992 angestiegen sind. Dieser Umstand erfordert eine Klärung.

In diesem Zusammenhang bitten wir um Antworten auf folgende Fragen:

1. Auf welche Veränderungen in der Volksschulbildung ist diese Kostenentwicklung zurückzuführen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich diese?
2. Werden Leistungen angeboten, die 1992 noch nicht erbracht wurden? Wenn ja, auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich diese?
3. Welche Schulungsmassnahmen werden neu über die Kostenstelle der Volksschulbildung abgerechnet, die im Jahr 1992 bei einer anderen Dienststelle lagen?
4. Wie hat sich die Zahl zweisprachiger Lernender entwickelt, die im Fach DAZ (Deutsch als Zweitsprache) unterrichtet werden?
5. Wie hat sich die Zahl der Lernenden entwickelt, die einer besonderen Förderung bedürfen?
6. Wie haben sich die Lehrerlöhne der Volksschule im Vergleich zum übrigen Staatspersonal über diesen Zeitraum entwickelt?
7. Welche Reformen wurden in den letzten rund 5 Jahren von wem beschlossen und umgesetzt? Wie gross sind deren Kostenfolgen?

Wismer-Felder Priska
Bühler Adrian
Odermatt Markus
Meyer Jürg
Marti Urs
Jung Gerda
Nussbaum Adrian
Schmassmann Norbert
Roos Guido
Galliker Priska
Meyer Jörg
Grüter Thomas

Oehen Thomas
Zurbruggen Roger
Kaufmann-Wolf Christine
Zurkirchen Peter
Bucher Franz
Piazza Daniel
Roos Willi Marlis
Peyer Ludwig
Bernasconi Claudia
Eggerschwiler-Bättig Hedy
Arnold Erwin
Dissler Josef

B. Antwort Regierungsrat

Im Jahr 1992 betragen die Gesamtkosten der obligatorischen Bildung 513,9 Millionen Franken, zwanzig Jahre später 801,6 Millionen. Die Anzahl der Lernenden erhöhte sich in dieser Zeit von 43'067 auf 43'873. Diese Kosten umfassen die Aufwendungen der Volksschulbildung (Regelschulen und Sonderschulen) sowie des Untergymnasiums und des ersten Jahres des Kurzzeit- bzw. Langzeitgymnasiums, da diese auch zur obligatorischen Schulzeit gehören. Die Kosten beinhalten die Kosten des Kantons und der Gemeinden. Der Anstieg der Kosten um 287 Millionen Franken scheint zwar hoch, ist aber zu einem grossen Teil durch die übliche Kostenentwicklung in diesen 20 Jahren begründet. Nach Abzug der durch die Neue Finanz- und Aufgabenordnung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) neu durch den Kanton und die Gemeinden zu tragenden Kosten für die Sonderschulung von 45 Millionen Franken beträgt der Anstieg noch 242 Millionen Franken. Dies entspricht einem Wachstum von knapp 2,4 Prozent pro Jahr, unter Berücksichtigung der Zinseszinsformel sogar nur einem solchen von 1,6 Prozent jährlich. Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Auf welche Veränderungen in der Volksschulbildung ist diese Kostenentwicklung zurückzuführen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich diese?

Die zusätzlichen Kosten teilen sich wie folgt auf die verschiedenen grösseren Faktoren auf:

– Übernahme Sonderschulen NFA (2008)	Fr. 45,0 Mio.
– Allgemeine Teuerungsentwicklung 1992 - 2011 (ca. 20 Prozent)	Fr. 113,0 Mio.
– Besoldungsentwicklung 1992 - 2011 (durchschnittlich 1 Prozent, neben linearer Anpassung)	Fr. 113,0 Mio.
– Anstieg Lernendenzahlen (ca. 40 Klassen)	Fr. 10,0 Mio.
– Neue Unterstützungsangebote (Tagesstrukturen, Schulsozialarbeit, Schulpool)	Fr. 25,0 Mio.
– Reduktion durchschnittliche Lernendenzahl pro Klasse (ca. 75 Klassen, Kompetenz über Klassenbildung liegt bei den Gemeinden, regional sehr unterschiedliche demografische Entwicklung)	Fr. 22,5 Mio.
– Erhöhung Lektionenzahl pro Klasse aufgrund von Anpassungen der Wochenstundentafel (je 1 Lektion pro Klasse 3. – 6. Primarschule und in der Sekundarschule)	<u>Fr. 7,5 Mio.</u>
	Fr. 336,0 Mio.

Auch die durchschnittlichen Besoldungen pro Altersgruppe haben sich in den meisten Altersgruppen wesentlich erhöht. Zudem ist das Durchschnittsalter wesentlich höher als 1992, was ebenfalls zu einem deutlichen Anstieg der Besoldungskosten geführt hat. Allerdings liegen dazu keine genauen Berechnungen vor.

Alle diese Veränderungen sind durch entsprechende gesetzliche Erlasse abgedeckt. Die Personalentwicklung richtet sich nach dem Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz) vom 26. Juni 2001 und die Besoldungsordnung für Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste vom 2. Mai 2005. Die inhaltlichen Entwicklungen stützen sich alle auf das Gesetz über die Volksschulbildung bzw. die entsprechenden Verordnungen und Folgeerlasse.

Die Differenz zwischen dem effektiven Anstieg der Kosten von 287 Millionen Franken und dem effektiv begründeten Anstieg von 336 Millionen Franken erklärt sich durch mehrfache Sparmassnahmen in verschiedenen Bereichen.

Zu Frage 2: Werden Leistungen angeboten, die 1992 noch nicht erbracht wurden? Wenn ja, auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich diese?

In den 20 Jahren von 1992 bis 2011 haben sich die Volksschulen einerseits aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen stark entwickeln müssen. Andererseits haben sich auch die Jugendlichen stark verändert, was ebenfalls Entwicklungen in Schule und Unterricht erforderte.

Folgende Leistungen sind aufgrund entsprechender Beschlüsse der zuständigen Behörden in den letzten zwanzig Jahren eingeführt worden:

- Inhaltlicher Bereich:
 - Einführung Französisch in der Primarschule
 - Einführung Englisch in der Sekundarschule und in der Primarschule
 - Einführung Informatikunterricht in der Sekundarschule und in der Primarschule
 - Einführung Ethik und Religionen in der Primarschule
 - Einführung Förderlektionen in der Sekundarschule
- Organisatorischer Bereich:
 - Einführung Schulleitungen
 - Einführung Schulpool
- Unterstützungsbereich:
 - Einführung Schulsozialarbeit
 - Einführung Tagesstrukturen
 - Einführung Lehreroffice, Stellwerk-Tests, neue Zeugnisse
- Struktureller Bereich:
 - Einführung Kindergartenobligatorium ein Jahr
 - Einführung Zweijahreskindergarten (beginnend ab 2011)
 - Einführung Niveau A Sekundarschule
 - Weiterentwicklung und finanzielle Unterstützung der Musikschulen (beginnend ab 2010)

Mit Ausnahme der Veränderungen im inhaltlichen Bereich basieren alle Veränderungen auf Beschlüssen Ihres Rates. Einige sind beim Erlass des Gesetzes über die Volksschulbildung 1999 beschlossen worden, andere folgten später im Rahmen von Teilrevisionen dieses Gesetzes. Die inhaltlichen Veränderungen basieren auf Beschlüssen unseres Rates im Rahmen von Anpassungen der Lehrpläne und der Wochenstundentafeln, wobei die Einführung des Französischunterrichts in der Primarschule im Rahmen eines Dekretbeschlusses von Ihrem Rat genehmigt wurde. Andere Entwicklungen (z.B. Informatik, Schulsozialarbeit) sind durch Vorstösse Ihres Rates gefordert und in Planungsberichten dargestellt worden. Aufgrund dieser Entwicklungen dürfen wir feststellen, dass die Angebote der Volksschulen unseres Kantons aktuell sind und den Anforderungen der Gesellschaft gut Rechnung tragen. Die Bevölkerung und insbesondere die Erziehungsberechtigten sind damit sehr zufrieden, wie die Ergebnisse von Befragungen und Evaluationen immer wieder bestätigen.

Zu Frage 3: Welche Schulungsmassnahmen werden neu über die Kostenstelle der Volksschulbildung abgerechnet, die im Jahr 1992 bei einer anderen Dienststelle lagen?

Im Rahmen der neuen Finanz- und Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) wurde die Sonderschulung 2008 vollständig eine kantonale Aufgabe. Diese neue Zuordnung führte zu einem Anstieg der Kosten im Volksschulbereich um rund 45 Millionen Franken jährlich. Zudem sind seit dem gleichen Zeitpunkt auch die Kosten der Schulung von Kindern im Asylstatus vollständig durch die Dienststelle Volksschulbildung zu finanzieren, da

die finanzielle Abgeltung durch den Bund seither mit Pauschalen erfolgt, während vorher die Aufwendungen für die Schulung separat abgegolten wurden. Je nach Anzahl der Kinder und Jugendlichen machen diese Aufwendungen zwischen 2 und 3 Millionen Franken pro Jahr aus.

Zu Frage 4: Wie hat sich die Zahl zweisprachiger Lernender entwickelt, die im Fach DAZ (Deutsch als Zweitsprache) unterrichtet werden?

Die Auswertung der Lernenden mit DaZ-Unterricht erfolgt erst seit kurzem, weshalb diese Zahl über den genannten Zeitraum nicht vorliegt. Die Anzahl der ausländischen Lernenden ist im angesprochenen Zeitraum von 13,7 auf 21,6 Prozent gestiegen. Die meisten davon erhalten zusätzlichen Deutschunterricht, weshalb die Anzahl der DaZ-Lektionen wesentlich angestiegen ist.

Zu Frage 5: Wie hat sich die Zahl der Lernenden entwickelt, die einer besonderen Förderung bedürfen.

Der Anteil der Lernenden mit Sonderschulbedarf betrug bis im Schuljahr 2001/2002 jeweils 1,4 bis 1,5 Prozent. In den Schuljahren 2002/2003 bis 2011/2012 stieg der Anteil der Lernenden in den Sonderschulen und in der integrativen Sonderschulung von 1,6 auf 2,1 Prozent an. Der Anteil der Lernenden in Kleinklassen betrug bis ins Schuljahr 2005/2006 im Durchschnitt 4,3 Prozent (4,1 bis 4,5 Prozent). Seit der Auflösung der Kleinklassen werden die Lernenden integrativ gefördert (IF). Zum Anteil der Lernenden mit IF liegen jedoch keine Zahlen vor, da diese individuell gefördert werden und unterschiedliche individuelle Ziele in einzelnen Fächern haben.

Zu Frage 6: Wie haben sich die Lehrerlöhne der Volksschule im Vergleich zum übrigen Staatspersonal über diesen Zeitraum entwickelt?

Die Löhne der Lehrpersonen und des Staatspersonals entwickeln sich grundsätzlich im gleichen Rahmen. Allerdings gibt es beim Verwaltungspersonal seit längerem keinen automatischen Stufenanstieg mehr, denn die Besoldungsmassnahmen erfolgen individuell aufgrund einer Mitarbeitendenbeurteilung. Die Besoldungsentwicklung bei beiden Gruppen betrug in den letzten zwanzig Jahren durchschnittlich 1 Prozent zusätzlich zu linearen Anpassungen (Teuerungsausgleich).

Zu Frage 7: Welche Reformen wurden in den letzten rund 5 Jahren von wem beschlossen und umgesetzt? Wie gross sind deren Kostenfolgen?

In den letzten fünf Jahren sind ausser dem Lehrplan 21 keine neuen Reformen beschlossen worden, die flächendeckend umgesetzt werden mussten. Die im Dezember 2014 von unserem Rat beschlossene Einführung des Lehrplans 21 wird in den Schulen erst ab Schuljahr 2017/2018 umgesetzt. In verschiedenen Gemeinden sind in dieser Zeit aber Neuerungen realisiert worden, die bereits früher beschlossen worden sind (z.B. Integrative Förderung, Wechsel des Strukturmodells in der Sekundarschule oder die Einführung des Zweijahreskindergartens). In einem Pilotprojekt wird in vier Primarschulen der Einsatz von Computern erprobt. Doch erfolgt die Mitwirkung der Gemeinden natürlich freiwillig. Das stellt das einzige Entwicklungsvorhaben dar, das in den letzten fünf Jahren gestartet worden ist.