

**Kantonsrat**

## **KANTONSRATSPROTOKOLL**

Sitzung vom  
Kantonsratspräsident

13. Mai 2025  
Zehnder Ferdinand

### **A 284 Anfrage Gut-Rogger Ramona und Mit. über zukunftsfähige Volksschule: Chancengerechtigkeit unserer Kinder in allen Gemeinden / Bildungs- und Kulturdepartement**

Ramona Gut-Rogger ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden und verlangt Diskussion.

Ramona Gut-Rogger: Die Antwort der Regierung zeigt klar und deutlich auf, dass die Volksschulen in den einzelnen Gemeinden unterschiedlicher nicht sein könnten. Gerne zeige ich auf, was die Zahlen aus Sicht der FDP für die Chancengerechtigkeit unserer Kinder und Jugendlichen bedeuten. Es gibt Gemeinden, die überdurchschnittlich von der integrativen Sonderschulung betroffen sind oder mehr oder weniger Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen beschulen. Zudem gibt es Gemeinden, in denen der Anteil von fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen ebenfalls sehr unterschiedlich ist. Die Finanzierung dieser grossen Unterschiede wird hingegen über Standardkosten definiert. Der Regierungsrat stellt deshalb richtigerweise fest, dass es Gemeinden gibt, die unter Berücksichtigung aller soziodemografischen Lasten überfinanziert sind. Im Umkehrschluss heisst das aber auch, dass es heute Gemeinden gibt, die unterfinanziert sind. Die Heterogenität ist gross und in einigen Gemeinden zu gross. Der Schweizerische Lehrerverband anerkennt inzwischen, dass die Heterogenität die Schulen vor grosse Herausforderungen stellt, die integrative Schule an die Grenze stösst und folglich tatsächlich vom sogenannten Kipfeffekt gesprochen werden kann. Aus Sicht der FDP ist es deshalb klar, dass es neue Lösungen braucht, um die Chancengerechtigkeit aller Kinder und Jugendlichen in allen Gemeinden wahren zu können. Erstaunt habe ich deshalb zur Kenntnis nehmen müssen, dass der Regierungsrat trotz dieser grossen Unterschiede der Auffassung ist, dass die Bildungsqualität heute in allen Gemeinden gewährleistet ist. Als Gemeindevertretung einer belasteten Gemeinde muss ich erwähnen, dass dieser Schluss wahrscheinlich nur zustande kommt, weil die besonders belasteten Gemeinden zusätzliche finanzielle Mittel aufwenden, um diese Bildungsqualität trotz Kipfeffekt nicht zu gefährden. Es ist deshalb höchste Zeit, dass unser Rat diese Unterschiede und die Lasten anerkennt und dadurch tragbare Lösungen für alle Involvierten definiert. Das stärkt die Zufriedenheit der Lehr- und Fachpersonen, entlastet die Schulleitungen, wirkt unterstützend und gewährleistet die Bildungsqualität unserer Kinder. Eine Schule, welche die individuellen Stärken und Schwächen der Kinder anerkennt oder anerkennen muss, die Finanzierung sich aber an der Durchschnittlichkeit orientiert, kann nur an die Grenzen stossen oder je nach Ausmass der zusammentreffenden Herausforderungen über die Grenzen hinaus. So sind es die Lehr- und

Fachpersonen, die Schulleitungen und die Schülerinnen und Schüler, die dadurch an die Grenzen des Möglichen und Machbaren stossen.

Tobias Käch: In der Einführung schreibt die Regierung, dass alle Schulen im Kanton Luzern die gleichen Mindeststandards erfüllen. Aufgrund der vorliegenden Antworten scheinen die Unterschiede aber deutlich zu sein. Meiner Meinung nach müssen wir uns aufgrund der Antworten darüber unterhalten, inwieweit die Standardkosten die effektive Heterogenität der Schulen abdecken können respektive um welche Faktoren diese Berechnung der Standardkosten allenfalls ergänzt werden müsste. Die aktuelle Finanzierung sieht keine Berücksichtigung der soziodemografischen Faktoren zur Mittelverteilung vor. Was ich nicht ganz verstehe: Alle Gemeinden erhalten für die integrative Förderung die gleichen finanziellen Ressourcen pro Anzahl Kinder, auch wenn die Heterogenität schwankt zwischen «alle Kinder in der Klasse haben die gleichen Lernziele und den gleichen Schulstoff» und «vier bis fünf Kinder pro Klassen haben individuelle Lernziele und damit spezielle Bedürfnisse». Da scheint mir die Systematik der Ressourcenverteilung für die integrative Förderung nicht ganz nachvollziehbar zu sein. Diese kann ja zusätzlich einen Einfluss auf die zulässige maximale Klassengrösse haben. Was pädagogisch sehr sinnvoll ist, aber für die Gemeinde höhere Kosten zur Folge hat. In der Antwort zu Frage 4 führt die Regierung aus, dass laut einer Umfrage bei den Lehrpersonen sich die Hälfte durch verhaltensauffällige Kinder stark belastet fühlt. Dem muss auch Rechnung getragen werden, denn für gelingende Schule und nicht nur für gelingende Integration braucht es engagierte und motivierte Lehrpersonen. Und diese rufen hier um Hilfe.

Urs Christian Schumacher: Die Anfrage zur Ressourcenverteilung für sonderpädagogische Massnahmen führt zu bemerkenswerten Feststellungen. Erstens, dass in den Luzerner Schulgemeinden die Quote der integrativen Sonderschulung mit 0,5 bis 5 Prozent um Faktor 10 variiert und somit extrem heterogen ist. Zweitens, dass sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen soziodemografisch belasteten Gemeinden und der Sonderschulquote herstellen lässt. Drittens, dass die Schulqualität von einer guten Schulführung und weniger von Integrationsquoten abhängt. Es stellt sich nun die Frage, wie es denn zu dieser Heterogenität der Sonderschulquote kommt, wenn es keinen soziokulturellen Hintergrund dazu gibt und wieso zum Teil Landgemeinden höhere Integrationsquoten als Agglomerationsgemeinden haben. Eine mögliche Erklärung wäre das derzeitige Vergütungsmodell mit Pro-Kopf-Beiträgen. Dieses Modell verleitet dazu, durch die Erhöhung der Anzahl Kinder mit sonderpädagogischen Massnahmen mehr Gelder zu erhalten. Das heisst, Fallbeiträge können falsche Anreize setzen, womit immer leicht oder grenzwertig auffällige Schüler und Schülerinnen einen sonderpädagogischen Status erhalten. Fakt ist, dass die Zahl der Kinder, bei denen die Schule eine Abklärung auf ADHS oder Autismus wünscht, massiv ansteigt. Ob man mit eskalierenden Fördermassnahmen diesen Kindern etwas Gutes tut, wird unterschiedlich beurteilt. Schlüssige Studien gibt es jedenfalls keine und was immer man unter Chancengerechtigkeit versteht: Aus entwicklungspsychiatrischer Sicht kann ein Kind auch nicht über seinen aktuellen Entwicklungsstand und über sein Begabungspotenzial hinaus gefördert werden. Eine Vergütung der Beiträge für sonderpädagogische Massnahmen im Sinn eines Globalbudgets anstatt der Pro-Kopf-Beiträge könnte dazu beitragen, dass die Schulen wieder stärker Ressourcen anstatt aufwand- und defizitorientiert arbeiten würden. Bei den Globalbudgets kann die soziodemografische Unterschiedlichkeit berücksichtigt werden.

Caroline Rey: Die differenzierten Antworten der Regierung zeigen die positiven Effekte der integrativen Förderung. Dabei scheint es mir besonders wichtig, diese Antwort besonders hervorzuheben: Kinder ohne Behinderung entwickeln mehr soziale Fähigkeiten, wenn sie mit

Kindern, die integrativ geschult werden, in die Schule gehen. Das ist doch eine sehr erfreuliche Entwicklung. Ebenso die positiven Effekte auf Kinder mit Behinderung, welche später bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Inklusive Schulen lehren den Umgang mit Diversität und fördern Toleranz und Akzeptanz. Kinder und Jugendliche lernen früh, mit unterschiedlichen Verhaltensweisen und Voraussetzungen umzugehen. Oder wie Nationalrat Islam Alijaj betont: Nur, wenn Kinder mit und ohne Behinderungen zusammen heranwachsen, wenn sie von und miteinander lernen, kann Inklusion gelingen. Um genau das geht es. Inklusive Bildung ist das Recht, das in der Uno-Behindertenrechtskonvention verankert ist. Spannend und auch etwas überraschend zu lesen war die Antwort auf Frage 3, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen soziodemografisch stärker belasteten Gemeinden und einer hohen Sonderschulquote besteht. Es ist aus unserer Sicht jedoch nicht grundsätzlich falsch, wenn bei der Finanzierung der integrativen Förderung eine stärkere Berücksichtigung von herausfordernden, soziodemografischen Gegebenheiten einer Gemeinde geprüft wird. Worunter die integrative Förderung wirklich leidet, sind zu wenig personelle Ressourcen und nicht die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler.

Laura Spring: Eine Schule funktioniert dann gut, wenn es allen gut geht: Den Schülerinnen und Schülern, den Lehrerinnen und Lehrern, den Schulleitungen und den Eltern. Die Anfrage wirft interessante Fragen auf. Die Regierung hat diese fundiert und ausführlich beantwortet. Die Antworten beinhalten auch sehr interessante Ausführungen. Laut Einschätzung der Regierung besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen soziodemografisch belasteten Gemeinden und einer hohen Sonderschulquote. Es sei auffällig, dass Gemeinden, die bereits eine hohe Integrationsleistung im Bereich der fremdsprachigen Lernenden erbringen, eine gelingende Integration von Kindern mit Behinderungen schaffen. Schulen werden von der externen Schulevaluation evaluiert und eine ungleiche Verteilung guter Schulqualität innerhalb des Kantons Luzern sei aufgrund einer hohen Integrationsquote nicht feststellbar. Laut Antwort hänge eine gute Schule und die Unterrichtsqualität von einer professionellen Schulführung ab. Bei dieser Antwort habe ich etwas gestutzt. Wir Grüne sind uns nicht ganz sicher, was der Regierungsrat hier meint. Im Kanton Luzern sind im Grundsatz sicher alle Schulführungen professionell. Aber die Herausforderungen schon nur innerhalb der Stadt, von Quartier zu Quartier und im ganzen Kanton sind aus ganz verschiedenen Gründen unterschiedlich. In der Anfrage geht es auch um die Finanzierung. Hier ist ganz klar, dass die Gemeinden und ihre Schulleitungen bestmöglich unterstützt werden müssen, so, dass sie ihre Aufgaben sehr gut erfüllen können. Sehr gut heisst, dass alle Kinder ihre sozialen und fachlichen Kompetenzen so entwickeln können, wie es die Lehrpläne vorsehen. Und die Lehrerinnen und Lehrer können ihre Aufgaben so erfüllen, dass sie ihren Beruf auch mittel- und langfristig gerne und mit einer gesunden Arbeitsbelastung ausüben. Ob es dazu eine Anpassung in den Berechnungsgrundlagen braucht, damit sichergestellt werden kann, dass auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, ist auch aus den vorliegenden Antworten nicht ganz ersichtlich. Die Grüne Fraktion begrüsst es, wenn der Regierungsrat hier in engem Austausch mit den Gemeinden und den Schulen die Finanzmechanismen regelmässig überprüft und dem Parlament Finanzierungslücken aufzeigt, sodass der Kantonsrat im Rahmen der Debatte über das Budget und den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) reagieren kann, aber auch die Gemeinden im Bereich des Lastenausgleichs wo nötig Korrekturen anbringen können.

Für den Regierungsrat spricht Bildungs- und Kulturdirektor Armin Hartmann.

Armin Hartmann: Die Anfrage zeigt sehr gut auf, wie heterogen die Schulen und das Klientel dieser Schulen sind. Es ist sehr spannend und unbestritten, dass daraus für gewisse Schulen eine spezielle Herausforderung entsteht. Es ist unsere Aufgabe des Kantons, dass wir

für alle Gemeinden ein vergleichbares und gutes Schul- und Unterrichtsumfeld schaffen und dass diese Qualität stimmt und die Mindeststandards erfüllt sind. Ich stehe zu dem, was in unserer Antwort steht, das ist in unserem Kanton erfüllt. Die Vergleichbarkeit des Schulangebots gilt übrigens nach unten wie nach oben. Wenn eine Gemeinde nach oben über die Stränge schlagen würde, müssten wir auch eingreifen. Und wenn sie die Mindeststandards nicht einhalten würde, müssten wir auch dafür sorgen, das vergleichbare Angebot sicherzustellen. Wo wir uns nicht ganz einig sind, oder ich habe Sie nicht richtig verstanden, Ramona Gut-Rogger und Tobias Käch: Die Sonderschulung wird solidarisch finanziert, diese bezahlen alle Gemeinden pro Einwohner und nicht nach Bedarf. Das war früher anders und die Sonderschulung wurde nach effektiven Fällen abgerechnet. Das ist heute nicht mehr so. Deshalb kann man nicht sagen, dass man die Gemeinden mit speziellen Belastungen speziell belasten würde. Es ist doch sehr spannend, dass die soziodemografische Belastung keine Auswirkungen auf den Sonderschulbedarf hat. Urs Christian Schumacher hat eigentlich die richtige Frage gestellt: Weshalb ist das so? Meine Antwort lautet etwas anders als seine. Es ist ganz einfach so, dass jene Gemeinden mit einem speziellen Bedarf auch einen ganz tollen Job machen. Die sind sich das gewohnt und haben jeden Tag damit zu tun. Die haben eine erstaunliche Integrationsleistung, was uns auch immer wieder überrascht. Wir haben auch andere Gefässe, die wir unterschiedlich finanzieren. Wir haben Sondergefässe für spezielle Belastungen, zum Beispiel DaZ-Beiträge (Deutsch als Zweitsprache). Wir haben aber auch ein Gefäss für speziell belastete Schulen, die Kantonsbeiträge erhalten. Wir versuchen das aufzufangen, damit keine Gemeinde sagen kann, sie wäre systematisch belastet. Früher wurde die Sonderschulung pro Fall abgerechnet. Das hatte den schlechten Effekt, dass Gemeinden mit wenig Geld still integriert haben ohne flankierende Massnahmen. Diese Kinder waren definitiv benachteiligt. Deshalb hat man zuerst eine 50 Prozent-Poolfinanzierung installiert, um das etwas aufzufangen. Am Schluss hat man sich darauf geeinigt, dass die ganze Sonderschule im Pool finanziert werden soll. Das ist von der Anreizwirkung her schon nicht optimal, aber in diesem Kontext ist es notwendig, um die Chancengerechtigkeit für alle sicherzustellen. Caroline Rey hat von zu wenig personellen Ressourcen gesprochen, das stimmt. Wir haben vor allem zu wenig Fachkräfte. Deshalb haben wir Massnahmen ergriffen, damit wir in diesem Bereich genügend Fachkräfte haben. Das ist tatsächlich der absolute Hotspot. Wir brauchen mehr adäquat ausgebildete Lehrpersonen in diesem Bereich. Damit helfen wir der Schule am meisten. Zu Laura Spring: Wir wollten nicht den Eindruck vermitteln, dass die Schulleitungen unprofessionell sind. Das war überhaupt nicht unsere Absicht. Aber es gibt kleinere Schulen, an denen es schwierig wird, mit kleinen Pensen sicherzustellen, die Schule so zu führen, wie man es sollte. Man hat vor einiger Zeit mit einem Sockelbetrag einmal nachgebessert, aber bei den Schulleitungen gibt es immer noch Handlungsbedarf. Wir müssen die Schulleitungen noch stärker befähigen, diese Aufgabe zu erfüllen. Wir müssen auch ihre Ressourcen nochmals überprüfen, damit sie genügend Zeit haben. Der Erfolg einer Schule – das ist meine Überzeugung – steht und fällt mit einer guten Schulleitung. Das muss stimmen. Sie benötigen gute Rahmenbedingungen, damit wir Erfolg haben können. Das gilt für alle Gemeinden und alle Schulen, auch für jene, die speziell belastet sind.