

Luzern, 22. September 2026

STELLUNGNAHME ZU MOTION**M 547**

Nummer: M 547
Eröffnet: 20.10.2025 / Bildungs- und Kulturdepartement
Antrag Regierungsrat: 22. September 2026 Teilweise Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 1143

Motion Gut-Rogger Ramona und Mit. über die zukunftsfähige Volksschule: Flexibilisierung der Rahmenbedingungen in allen Gemeinden

An den Volksschulen in den Luzerner Gemeinden gibt es Unterschiede in der Zusammensetzung der Schülerschaft bezüglich Herkunft oder sozialer Lage, die verschiedene Herausforderungen mit sich bringen. Heterogenität bezeichnet die Verschiedenheit und Vielfalt innerhalb einer Lerngruppe. Lernende sind verschieden in Bezug auf Alter, Geschlecht, Entwicklung, Erstsprache, Migrationshintergrund und sozialer Herkunft. Auch in Bezug auf Leistung, Motivation und Verhalten bringen Lernende unterschiedliche Voraussetzungen mit.

Um den individuellen Bedürfnissen der Gemeinden gezielter gerecht zu werden, fordert die Motion flexible Rahmenbedingungen für die Organisation der Schule mittels Globalbudget zu schaffen. Unser Rat ist der Meinung, dass diese flexiblen Rahmenbedingungen bereits bestehen. Zu beachten ist dabei aber auch, dass der Heterogenität der Gemeinden nicht nur in der Mitfinanzierung der Volksschule, sondern auch im kantonalen Finanzausgleich Rechnung getragen wird. Dieser beinhaltet u. a. einen Soziallastenausgleich sowie einen Bildungslastenausgleich. Es ist in der Systematik richtig, Sonderlasten einzelner Gemeinden im Lastenausgleich aufzufangen und auf dezentrale Ausgleichsgefässe ausserhalb des Finanzausgleichs zu verzichten.

Seit 2024 werden den Gemeinden mittels Standardkosten (vgl. § 62 des Gesetzes über die Volksschulbildung, SRL Nr. [400a](#)) «Pro-Kopf-Beiträge» pro Schüler/in gezahlt, die auf einer Berechnungsmethodik fusst, die von der Volksschuldelegation des Verbandes der Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Kanton im Gremium Volksschulsteuerung gemeinsam gutgeheissen worden waren. Ergänzend zur Finanzierung via Standardkosten wird die Heterogenität in der Luzerner Schullandschaft bereits heute auf verschiedene Art und Weise berücksichtigt, wie im Folgenden dargelegt wird.

Nicht sinnvoll erachtet unser Rat eine gänzliche Freiheit in der Verwendung der bis jetzt zweckgebundenen Mittel. Vorgaben werden dort gemacht, wo sichergestellt werden muss, dass die Gemeinden des Kantons Luzern eine gleichwertige Schulqualität erreichen, wie z. B. bei der LohnEinstufung des Schulpersonals, bei der Wochenstundentafel, Begabungs- und Begabtenförderung oder dem Angebot von Coaching für Junglehrpersonen. Den Schulleitenden steht ein «Schulpool» zur Verfügung. Das ist ein zusätzlicher Pool an Lektionen, der sich aus einer Lektion pro Klasse zusammensetzt, der für besondere Aufgaben und Spezialfunktionen eingesetzt werden kann, ähnlich eines Globalbudgets. Gemeinden sind frei, wie sie die Lektionen des Schulpools verteilen, die IF-Lektionen nutzen oder die Lektionen im Bereich

«herausforderndes Verhalten» einsetzen. Gleichzeitig stellt die Dienststelle Volksschulbildung fest, dass viele Schulleitungen den vorhandenen Spielraum wenig nutzen und z. B. Ressourcen im Giesskannenprinzip an Lehrpersonen verteilen, anstatt sie bedarfsgerecht einzusetzen. Ein idealer Ressourceneinsatz wurde 2025 mit Schulleitenden an einer Tagung thematisiert.

Ergänzend zur Finanzierung via Standardkosten wird der Individualität zusätzlich Rechnung getragen in den folgenden Bereichen:

Frühe Sprachförderung: Um die Heterogenität in der vorschulischen Sprachentwicklung aufzufangen, unterstützt der Kanton die sprachliche Frühförderung pro Kind mit 650 Franken. Fachpersonen der frühen Sprachförderung werden zudem bei der Weiterbildung finanziell unterstützt.

Deutsch als Zweitsprache (DaZ): Kinder und Jugendliche, die noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, haben das Recht, den Unterricht in «Deutsch als Zweitsprache» zu besuchen. Dieser unterstützt sie dabei, dem Unterricht sprachlich zu folgen und in der Klasse Anschluss zu finden.

Diese Unterstützung erfolgt innerhalb der Klasse oder in Gruppen durch eine IF-Lehrperson oder durch eine DaZ-Lehrperson. Insgesamt besuchen 10'493 Lernende den DaZ-Unterricht. Gesamthaft nimmt der Anteil Lernender mit DaZ-Unterricht tendenziell zu und liegt im Schuljahr 2025/26 bei 23.5 Prozent. In der Kantonskarte im Anhang (vgl. Abbildung 1) ist der DaZ-Anteil des Kindergartens, der Basisstufe und der Primarschule dargestellt (ohne Sek).

Im Bereich DaZ gibt es mehrere Finanzierungsarten:

- Für Lernende fremder Sprache (DaZ) entrichtet der Kanton einen Pro-Kopf-Beitrag für Lernende fremder Sprache. Dieser Beitrag ist nicht Teil der Standardkosten und wird pro Lernende mit DaZ-Unterricht entrichtet. Für die Organisation des DaZ-Unterrichts sind die Schulleitungen verantwortlich unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben, welche in der Verordnung über die Förderangebote der Volksschule (SRL Nr. [406](#), §§ 13 ff.) geregelt sind. Darin sind auch die zur Verfügung stehenden Lektionen festgelegt. Für Gruppenunterricht können Lernende aus verschiedenen Klassen zusammengezogen werden.
- Ergänzend zum regulären Pro-Kopf-Beitrag für Lernende fremder Sprache entrichtet der Kanton an Gemeinden mit einem hohen Anteil (> 35%) fremdsprachiger Kinder pauschale Zusatzbeiträge (§ 28 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung, SRL Nr. [405](#)). Im Beschluss unseres Rates Nr. 516 vom Mai 2011 ist ausgeführt, dass die Zusatzbeiträge pro Schuleinheit ausgerichtet werden und die Mittel zweckgebunden zu verwenden sind. Als fremdsprachige Lernende gelten seit dem Schuljahr 2020/21 jene Lernenden, welche Lektionen in «Deutsch als Zweitsprache» (DaZ) besuchen (Stichtag 1. September). Für Schulen mit weniger als 100 Lernenden zahlt der Kanton 40'000 Franken, für Schulen mit 100 bis 250 Lernenden 70'000 Franken und für Schulen mit mehr als 250 Lernenden 100'000 Franken. In der Tabelle 1 (siehe Anhang) ist ersichtlich, dass sich die Zusatzbeiträge in den vergangenen acht Jahren in etwa vervierfacht haben. Der Prozentanteil der ausländischen Lernenden ist im gleichen Zeitraum um 2.3 Prozent gestiegen, die Anzahl Lernender mit DaZ Unterricht um 4.4 Prozent.

Insgesamt haben im untersuchten Schuljahr 2023/24 36 Schuleinheiten aus 15 Gemeinden Zusatzbeiträge infolge eines besonders hohen Anteils fremdsprachiger Lernender erhalten. In den vergangenen zehn Jahren haben insgesamt 20 verschiedene Gemeinden solche Zusatzbeiträge erhalten. Vom Schuljahr 2016/17 bis 2019/20 erhielten jeweils drei bis maximal acht Schuleinheiten einen Zusatzbeitrag. Seit 2020/21 bis 2023/24 jeweils elf bis 15 Schuleinheiten (vgl. [Bericht der Schulaufsicht 2024/25](#) Kapitel 3).

Einfluss der sozialen Lage auf Entwicklung der Kinder: Viele Studien¹ weisen darauf hin, dass Kinder aus Familien mit einer niedrigeren sozialen Lage tendenziell ein höheres Risiko für Behinderungen oder Lernstörungen haben. So kann sich beispielsweise ein hohes Stresslevel der Eltern negativ auf die kindliche Entwicklung auswirken und zu Verhaltensauffälligkeiten oder psychischen Problemen führen. Ein kausaler Zusammenhang von sozialer Lage und Behinderung ist aber nicht zulässig. Es sind eher die Aufwuchsbedingungen, die zu mehr Auffälligkeiten führen. Auch ein vernachlässigtes Kind mit wenig Elternunterstützung aus einer privilegierten sozialen Lage wird wahrscheinlicher Verhaltensauffälligkeiten entwickeln.

Während die Behinderungsarten «Kognitive Entwicklung», «Sprachentwicklung», «Sehen», «Hören», «Körper, Motorik und Gesundheit» über die Jahre relativ stabil bleiben, hat sich der Bereich «Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung» seit 2021 mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 2 im Anhang) und zeigt sich in den Gemeinden mit Herausforderungen durch die sozio-ökonomische Zusammensetzung.

Insgesamt gibt es 1'166 Lernende mit einer integrativen Sonderschulung (IS) im Kanton Luzern. Davon haben 703 Lernende integrative Sonderschulmassnahmen im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung. Der kantonale Durchschnittswert von Lernenden mit einer integrativen Sonderschulung in diesem Bereich liegt bei 1.6 %. Für das Schuljahr 2025/26 wurde der Anteil Lernender mit IS-Verhalten an der Gesamtschülerzahl in einer Kantonslandkarte festgehalten (vgl. Abbildung 2 im Anhang). Die dunkel eingefärbten Gemeinden haben mehr als 2 % Lernende mit IS Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass den Gemeinden einerseits ausreichende Freiheiten in der Mittelverwendung zugestanden werden und andererseits auch die unterschiedlichen kommunalen Gegebenheiten adäquat berücksichtigt werden.

Einer grundlegenden Abkehr von der aktuellen Volksschulfinanzierung steht unser Rat ablehnend gegenüber. Wir teilen jedoch das Ziel, zu starre Rahmenbedingungen zu vermeiden und die grossen sozio-demografischen Unterschiede in den Luzerner Gemeinden zu berücksichtigen. Unser Rat erachtet es als prüfenswert, die zusätzlichen Beiträge zum eigentlichen Pro-Kopf-Beitrag in den Bildungs- oder Soziallastenausgleich zu integrieren. So wird ein effektiver und effizienter Ausgleichsmechanismus gewährleistet, es entstehen keine Doppelspurigkeiten und dank des Wirkungsberichts wird regelmässig überprüft, ob der Ausgleich wirksam ist. Wir beantragen eine teilweise Erheblicherklärung als Postulat, um die Integration der «Zusatzbeiträge hoher Anteil fremdsprachige Lernende» in den Finanzausgleich zu prüfen.

¹ Social Inequalities in Child Health (Macintyre, S., et al., 1993); The Impact of Socioeconomic Status on Child Development (Hoffman, S. J., & Mendez, J. L., 2016); Socioeconomic Status and Child Health: A Systematic Review (Braveman, P., et al., 2010); Disparities in Child Health and the Role of Socioeconomic Factors (Duncan, G. J., & Brooks-Gunn, J., 1997); Childhood Disability in the United States: A Population-Based Study (Rosenbaum, P., & Gorter, J. W., 2012); Poverty and Child Health: The Role of Socioeconomic Factors (American Academy of Pediatrics, 2016); Soziale Ungleichheit und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen (Robert Koch-Institut, 2017); Entwicklung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien (Pädagogische Hochschule Freiburg, 2015); Gesundheitliche Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche (Wissenschaftliches Institut der AOK, 2016).

Anhang

Abbildung 1: Prozentualer Anteil Lernender mit DaZ-Unterricht an der Gesamtschülerzahl

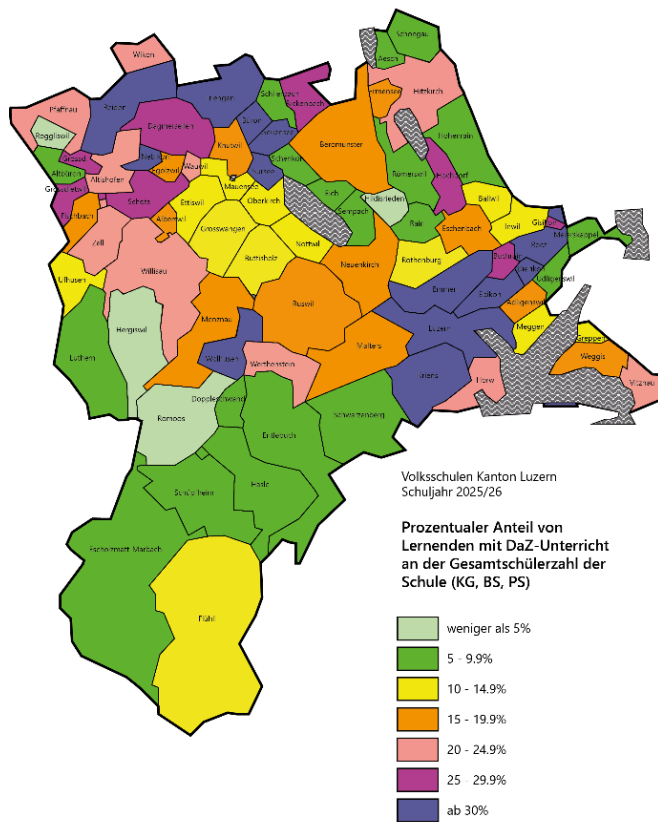


Abbildung 2: Anteil Lernender mit IS-Verhalten an der Gesamtschülerzahl pro Gemeinde

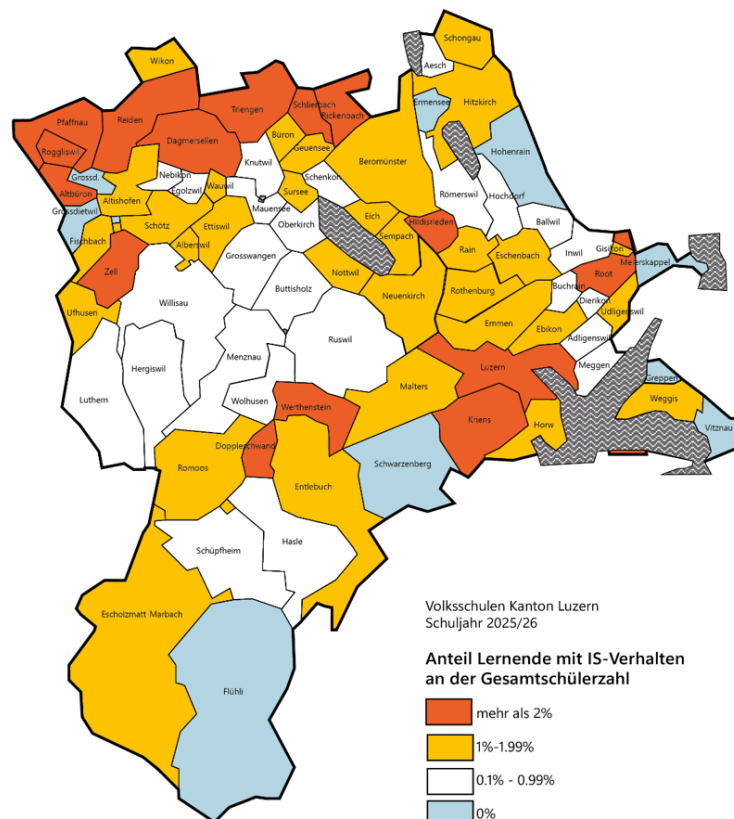


Tabelle 1: Total Zusatzbeiträge und Anteil ausländischer Lernender und DaZ-Lernender

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Ausländische Lernende	20.4%	20.4%	20.5%	20.6%	20.7%	20.4%	21.8%	22.7%
DaZ-Lernende	17.9%	18.1%	18.4%	18.7%	19.6%	19.9%	21.2%	22.3%
Zusatzbeiträge total	720'000	825'000	770'000	1'140'000	2'110'000	2'370'000	2'830'000	2'970'000

Hinweis: Kalenderjahr 2020: Erhöhung der Zusatzbeiträge von 25 auf 50 Prozent / Schuljahr 2020/21: Lernende mit DaZ-Unterricht bilden die Grundlage für die Berechnung des 35-Prozentanteils (vorher Lernende mit ausländischer Nationalität).

Tabelle 2: Anzahl Lernende mit Sonderschulung nach Behinderungsbereich im Mehrjahresvergleich

Behinderungsbereich	Separative Sonderschulung					Integrative Sonderschulung				
	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26
kognitive Entwicklung – schulischer Schwerpunkt	171	168	162	167	171	218	203	183	188	215
kognitive Entwicklung – praktischer Schwerpunkt	101	106	112	120	123	5	3	1	1	4
kognitive Entwicklung – komplexer Bedarf	49	46	57	66	66	-	-	-	-	-
Verhalten & sozio-emotionale Entwicklung ²	352	371	367	399	396	285	366	480	583	703
Sprachentwicklung	103	108	118	108	95	99	93	86	95	87
Sehen	15	14	14	10	9	9	14	16	17	20
Hören	11	9	13	13	12	4	4	5	8	9
Körper, Motorik, Gesundheit	65	70	67	71	66	96	111	117	117	128
Total	867	892	910	954	938	716	794	888	1'009	1'166

² Inkl. Lernende in privaten Regelschulen.