



Regierungsrat

Luzern, 26. März 2013

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 302**

Nummer: A 302
Protokoll-Nr.: 341
Eröffnet: 28.01.2013 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Lüthold Angela und Mit. über einen Rechenschaftsbericht der getätigten Schulreformen**A. Wortlaut der Anfrage**

Wohl in keinem anderen Bereich wurde in den letzten 20 Jahren so viel experimentiert und Projekte gestartet wie in der Volksschulbildung. Schule mit Profil, Schule mit Zukunft, integrative Förderung, Basisstufe, Fremdsprachenunterricht an der Primarschule, Abschaffung der Leistungsniveaus auf der Sekundarstufe, Arbeitsplatz Schule, Einführung Tagesstrukturen, Aufgabenhilfen usw. Kaum war ein Projekt eingeführt, wurde bereits das nächste in Angriff genommen. Oft entstand das Gefühl, dass die Auswirkungen nicht abgewartet wurden und keine effektive Evaluation erfolgte. Es wurde munter experimentiert. Nach rund 20 Jahren sind die Kosten massiv gestiegen, trotz sinkender Schülerzahlen.

Die Grundkenntnisse der Schüler haben markant nachgelassen, und das Basiswissen fehlt vor allem in der Mathematik, aber auch in der Rechtschreibung. Dies belegen einerseits internationale Vergleiche, aber auch die Tatsache, dass immer mehr Lehrbetriebe Eignungstests durchführen müssen, weil sie nicht mehr wissen, was die Lehrstellensuchenden für Kenntnisse haben. In jüngster Zeit werden mangels schulischen Leistungen oder Überforderungen Lehren vermehrt abgebrochen. Immer mehr Eltern haben kein Verständnis mehr für weitere, zum Teil unausgereifte Projekte. Auch die Lehrerverbände haben gemerkt, dass diese Reformen oft nichts bringen, und zu guter Letzt regt sich Widerstand in den Gemeinden, weil die Kosten stetig steigen.

Nun ist es an der Zeit, dass die Regierung einen Rechenschaftsbericht über Erfolg und Kosten darlegt. Demnach sind insbesondere folgende Massnahmen und Vorgehensweisen zu rechtfertigen.

- a. Integrative Förderung (IF)
 1. Welches messbare Ergebnis kann ausgewiesen werden, wenn eine Unterstützung pro Schüler und Woche bei durchschnittlich zehn Minuten liegt?
 2. Welchen Erfolg haben die einzelnen Massnahmen den Lernenden eingebracht?
 3. Wie hoch sind die Mehrkosten für das Projekt IF insgesamt (Stundenentlastung, Senkung der Klassengrösse, Ausbildung IF-Lehrer, IF-Pensen, Schulräume sowie weitere begleitende Massnahmen)?
 4. Wie hoch sind die Mehrkosten für zusätzliche Pädagogen in Logopädie und Psychomotorik?
 5. Wie hoch sind die Mehrkosten für die Schulsozialarbeiter für Kanton und Gemeinden?
 6. Welche Mehrkosten sind in Zukunft für Kanton und Gemeinden noch zu erwarten?

- b. Projekte / Testphasen / Reformen
 1. Macht es zukünftig Sinn, dass Pilotprojekte mit zehn, zwanzig und mehr Gemeinden lanciert werden?
 2. Werden für solche Projekte insbesondere Gemeinden beziehungsweise deren Schulen für die Durchführung ausgewählt, welche sonst geschlossen werden müssten?
 3. Wie hoch sind die Kosten für ein Pilotprojekt in der Testphase insgesamt?
- c. Schulmodelle an den Oberstufen
 1. Welche Mehrkosten verursacht die Vielfalt an Modellen seit Auflösung der Sekundar- und Realschule?
 2. Welche Massnahmen mussten auf Seiten der Verwaltung (DVS) und an den Schulen selber getroffen werden, um der Unterstützung beziehungsweise der Umsetzung der Schulmodelle an den Oberstufen gerecht zu werden?
 3. Wie hoch sind die Kosten der Massnahmen gemäss Ziffer c) Punkt 2)

B. Antwort Regierungsrat

Die Volksschule ist von der Verfassung her eine öffentliche Aufgabe. Der Besuch der Volksschule stellt für die Lernenden ein Recht und eine Pflicht dar. Damit der grösste Teil der Kinder und Jugendlichen eine öffentliche Schule besuchen, müssen die Schulen eine aktuelle Bildung von hoher Qualität vermitteln. Diese Zielsetzung haben die Luzerner Volksschulen bis heute erfüllt, denn aktuell besuchen über 98 Prozent der Lernenden eine öffentliche Volksschule, trotz zunehmendem Angebot an privaten Institutionen. Damit diese gute Situation weiterhin beibehalten werden kann, müssen sich die Schulen kontinuierlich weiterentwickeln. Sie müssen dabei einerseits die gesellschaftlichen Veränderungen, andererseits aber auch die zunehmenden Forderungen der Eltern berücksichtigen. So hat die Schulentwicklung darauf zu reagieren, dass immer mehr Kinder aus nicht traditionell zusammengesetzten Familien kommen oder ein Grossteil der Kinder bereits vor dem Schuleintritt Zugang zu einem Computer oder zum Internet hat. Ebenso muss die Schulentwicklung die Erwartungen der abnehmenden Schulen berücksichtigen, welche heute deutlich mehr verlangen als früher. Zudem hat die Schulentwicklung auch auf demographische Aspekte Antworten vorzubereiten, da es nicht sinnvoll wäre, wenn zahlreiche Gemeinden keine eigene Schule mehr hätten. Ebenso muss sie natürlich auch Erkenntnisse der Wissenschaft bzw. Ergebnisse aus Ländervergleichen in ihre Planungsarbeiten einbeziehen, da sonst wichtige Erkenntnisse unbeachtet bleiben würden. Und nicht zuletzt hat die Schulentwicklung auch Vorgaben auf schweizerischer Ebene umzusetzen, z. B. das Primat der Integration vor der Separation, das im schweizerischen Gesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz) festgelegt ist.

Die Luzerner Schulentwicklung der letzten zwei Jahrzehnte ist geprägt durch eine langfristige Auslegung und breite Abstützung. So wurde zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts parallel zur Erarbeitung einer neuen Bildungsgesetzgebung das Projekt „Schulen mit Profil“ gestartet. Träger waren die wichtigsten Partner der Luzerner Volksschulen. Mit dem Projekt erhielten die Schulen und Gemeinden die notwendige Unterstützung bei der Umsetzung der neuen Führungsvorgaben, wie sie das neue Gesetz vorgab, das am 12. September 1999 in einer Volksabstimmung vom Luzerner Volk angenommen wurde. Nach Abschluss dieses Projekts erfolgte eine breite Evaluation, deren Ergebnisse natürlich bekannt gegeben und bei der Planung des neuen langfristig angelegten Vorhabens „Schulen mit Zukunft“ berücksichtigt wurden. Dieses Projekt umfasst die im Planungsbericht B 52 über die Schulentwicklung nach 2005 an der Volksschule des Kantons Luzern aufgeführten und von Ihrem Rat genehmigten Vorhaben zur langfristigen Entwicklung unserer Volksschulen. Das Projekt wird von allen fünf beteiligten Trägern (Verband Luzerner Gemeinden, Verband der Schulpflegen und Bildungskommissionen, Verband der Schulleitungen, Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband, Bildungs- und Kulturdepartement) gestaltet und gesteuert. Die entsprechenden Ziele und Massnahmen sind auch in unserem Legislaturprogramm enthalten. Mit dem Projekt sollen folgende fünf Themen in den Jahren 2005 – 2020 bearbeitet werden:

- Ziel 1: Kernkompetenzen und Mindeststandards beschreiben,
- Ziel 2: Schulstrukturen im Sinne von längerfristigen Zyklen schaffen,
- Ziel 3: Den Umgang mit Heterogenität im Unterricht fördern,
- Ziel 4: Schulische Unterstützungsangebote überprüfen und ergänzen,
- Ziel 5: Schul- und familienergänzende Betreuungsangebote bereitstellen.

Einzelne dieser Ziele benötigten Anpassungen im Gesetz über die Volksschulbildung. Diese werden jeweils von Ihrem Rat beschlossen. So wurde die Einführung schul- und familienergänzender Tagesstrukturen in einer Teilrevision des Gesetzes am 8. September 2008 beschlossen. Ebenso wurde die Einführung der Basisstufe als Alternative zum Zweijahreskindergarten in einer Teilrevision am 24. Januar 2011 von Ihrem Rat und anschliessend in einer Volksabstimmung beschlossen. Auch die Gleichwertigkeit der Integrativen und der Separativen Sonderschulung wurde in der gleichen Teilrevision beschlossen.

Die langfristige Ausrichtung der Schulentwicklungsvorhaben hat viele Vorteile für die Schulen und Gemeinden. So können sie den Zeitplan für die Umsetzung wesentlich mitbestimmen. Sie können einzelne Ziele rascher umsetzen oder bei Bedarf natürlich auch noch spezielle lokale Aspekte in die Umsetzung einbeziehen. Wie die Ergebnisse der jeweiligen Evaluationen zeigen, sind die Schulen und Gemeinden mit diesem Vorgehen sehr zufrieden. Das Gleiche gilt auch für die Eltern, die bei der externen Schulevaluation immer eine sehr grosse Zufriedenheit mit der Schule äussern. Aus den interkantonalen Stellwerktests am Ende der Schulzeit und den Ländervergleichen bei den PISA-Leistungsmessungen ist zudem klar ersichtlich, dass die Lernenden in der grossen Mehrheit die Lernziele der Volksschule gut bis sehr gut erreichen. Allerdings zeigen diese Vergleiche auch deutlich, dass Kinder aus bildungsfernen und jene aus fremdsprachigen Familien bedeutend kleinere Chancen haben, erfolgreich die Schule zu absolvieren. Diese Feststellung muss bei der Schulentwicklung natürlich berücksichtigt werden, was im Projekt „Schulen mit Zukunft“ auch geplant und teilweise bereits umgesetzt ist.

Die Kostenentwicklung in der Volksschulbildung ist aufgrund der Einführung einer Betriebskostenrechnung seit 2004 vergleichbar dokumentiert. Diese Dokumentation zeigt einen Anstieg der Gesamtkosten um 557'817'385 Franken im Jahr 2004 auf 601'911'574 Franken im Jahr 2011. Er beträgt somit ca. 44 Millionen Franken bzw. ca. 7.5 Prozent. Dieser Anstieg ist primär auf die Besoldungsentwicklung mit durchschnittlich 1.25 Prozent jährlichem Anstieg zurückzuführen. Allein dieser Anstieg begründet somit diese Kostenentwicklung. Bei diesem Vergleich gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Zahl der Klassen und der Lernenden in dieser Zeit wesentlich abgenommen hat, so dass der entsprechende Anstieg prozentual gesehen natürlich höher war. Dieser höhere Anstieg ist auf die Kosten der Schulentwicklung, des Schulbaus und auf die Senkung der durchschnittlichen Klassenbestände zurückzuführen. Eine spezielle Darstellung dieser Entwicklungskosten ist aber nicht möglich, da die Entwicklung je nach Gemeinde unterschiedlich verlaufen ist bzw. verläuft.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Schulentwicklung in den Volksschulen im Kanton Luzern die aktuellen Themen zeitgerecht und für die Schulen in einer angemessenen Form bearbeitet. Das führt dazu, dass die Luzerner Volksschulen zeitgemäss organisiert sind und den Lernenden aktuelle Inhalte auf didaktisch richtige Art vermittelt werden. Da die jeweiligen Projekte bzw. Teilprojekte regelmässig evaluiert und zudem verschiedene Themen in den Schulen meist nicht zeitgleich umgesetzt werden, ist eine umfassende Evaluation oder Rechenschaftslegung nicht sinnvoll bzw. zielführend, was wir bei der Antwort auf die drei angeführten Themenbereiche noch detaillierter begründen werden.

a.) Integrative Förderung (IF)

Mit der Integrativen Förderung werden lernbehinderte Kinder und Jugendliche in der Klasse unterstützt. Diese Unterstützung kann individuell, in Gruppen oder im Rahmen von Halbklassenunterricht geschehen, indem die Klassenlehrperson und die IF-Lehrperson gleichzeitig unterrichten. Zunehmend unterrichtet die IF-Lehrperson auch die Begabungsförderung und Deutsch als Zweitsprache und erteilt allenfalls Nachhilfeunterricht, damit möglichst wenige Lehrpersonen an einer Klasse eingesetzt werden müssen. Die Integrative Förderung umfasst allerdings nicht die Angebote der Schuldienste wie Logopädie, Psychomotoriktherapie oder Schulsozialarbeit. Diese erfolgen zusätzlich von speziell ausgebildeten Fachpersonen. Deshalb sind die Integrative Förderung und die Angebote des Schuldienstes separat geregelt. Die Einführung der Integrativen Förderung ist aktuell noch im Gange. So haben im laufenden Schuljahr erst die letzten Primarschulen IF eingeführt und die Kleinklassen aufgelöst. Im nächsten Schuljahr starten die letzten Sekundarschulen mit der Integrativen Förderung. Eine Evaluation des Vorhabens bzw. eine Rechenschaftslegung macht deshalb aktuell noch keinen Sinn. Die Evaluation ist für das Schuljahr 2015/16 vorgesehen, denn dann werden alle Klassen der Sekundarschule mit IF unterrichtet. So weit sinnvoll nehmen wir deshalb zu den aufgeführten Fragen kurz Stellung:

Zu Frage a 1: Welches messbare Ergebnis kann ausgewiesen werden, wenn eine Unterstützung pro Schüler und Woche bei durchschnittlich zehn Minuten liegt?

Diese Rechnung ist nicht zutreffend. In der Regel werden in einer Klasse zwei bis drei Lernende mit IF speziell unterstützt, so dass der Zeitanteil bedeutend höher ist.

Zu Frage a 2: Welchen Erfolg haben die einzelnen Massnahmen den Lernenden eingebracht?

Eine Antwort auf diese Frage ist zentral nicht möglich. Es kann aber festgehalten werden, dass dank der Integrativen Förderung viele Lernende den Regelklassenunterricht besuchen und abschliessen können und nicht über die Sonderschulung gefördert werden müssen.

Zu Frage a 3: Wie hoch sind die Mehrkosten für das Projekt IF insgesamt (Stundenentlastung, Senkung der Klassengrösse, Ausbildung IF-Lehrer, IF-Pensen, Schulräume sowie weitere begleitende Massnahmen)?

Die Integrative Förderung besteht seit 1987 im Kanton Luzern. In jenem Jahr führte die erste Schule die Integrative Förderung anstelle einer Kleinklasse ein. In den folgenden Jahren wechselten in regelmässigen Abständen die meisten Gemeinden auf diese Lösung. Eine Auflistung der Kosten ist deshalb nicht möglich bzw. wäre rein theoretischer Art. Zudem können viele der aufgeführten Punkte nicht speziell für die Integrative Förderung ausgewiesen werden, da sie auch durch andere Überlegungen ausgelöst worden sind. Wie eingangs bereits erwähnt, verlangt das schweizerische Behindertengleichstellungsgesetz ausdrücklich das Primat der integrierten Schulung behinderter Kinder und Jugendlicher. Auch das kantonale Gesetz über die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007, welcher der Kanton Luzern am 6. April 2009 beigetreten ist, geht von den gleichen Prämissen aus.

Zu Frage a 4: Wie hoch sind die Mehrkosten für zusätzliche Pädagogen in Logopädie und Psychomotorik?

Die Pensen der Schuldienste sind in der entsprechenden Verordnung geregelt. Für 750 Lernende ist ein Vollpensum in Logopädie, für 1500 Lernende ein solches in Psychomotoriktherapie vorgegeben. Diese Werte bestehen seit 15 Jahren unverändert.

Zu Frage a 5: Wie hoch sind die Mehrkosten für die Schulsozialarbeiter für Kanton und Gemeinden?

Die Pensen für die Schulsozialarbeit sind ebenfalls in der entsprechenden Verordnung geregelt. Aktuell ist die Schulsozialarbeit für die Sekundarschule vorgegeben, wobei die meisten Primarschulen ebenfalls bereits über dieses Angebot verfügen. Auf 750 Lernende ist ein Vollpensum einzusetzen. Verschiedene Gemeinden stellen freiwillig höhere Pensen zur Verfügung.

Zu Frage a 6: Welche Mehrkosten sind in Zukunft für Kanton und Gemeinden noch zu erwarten?

Sofern die Schulsozialarbeit auch für den Kindergarten und die Primarschule allgemein eingeführt wird, müssen im ganzen Kanton etwa noch acht Pensen zusätzlich errichtet werden. Diese Regelung haben wir bereits im Rahmen des Projekts „Arbeitsplatz Schule“ grundsätzlich beschlossen. Der Zeitpunkt der Umsetzung ist aber noch offen.

b.) Projekte / Testphasen / Reformen

Die Ausgestaltung von Pilotprojekten oder Schulvorhaben ist immer von der Thematik abhängig. Oft genügen fünf bis sechs Klassen für die Erprobung eines Vorhabens; bei komplexen Themen sind häufig aber mehr Klassen notwendig, damit die vielfältigen Voraussetzungen berücksichtigt werden können. Welche Gemeinden bzw. Schulen dafür ausgewählt werden, ist ebenfalls abhängig vom Inhalt des Vorhabens. In der Regel werden die geplanten Vorhaben öffentlich ausgeschrieben, damit alle interessierten Schulen/Gemeinden die Gelegenheit zur Mitwirkung haben. Die Auswahl der Schulen erfolgt gemäss dem jeweils definierten Anforderungsprofil. Die Kosten eines Projekts lassen sich nicht allgemein festlegen, da diese vom Umfang und der Komplexität des Vorhabens abhängig sind.

Zu Frage b 1: Macht es zukünftig Sinn, dass Pilotprojekte mit zehn, zwanzig und mehr Gemeinden lanciert werden?

Vgl. oben.

Zu Frage b 2: Werden für solche Projekte insbesondere Gemeinden beziehungsweise deren Schulen für die Durchführung ausgewählt, welche sonst geschlossen werden müssten?

Vgl. oben.

Zu Frage b 3: Wie hoch sind die Kosten für ein Pilotprojekt in der Testphase insgesamt?

Vgl. oben.

c.) Schulmodelle an den Oberstufen

Bis zum Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts bestand die Sekundarstufe I aus der Werkschule (Fortsetzung der Kleinklassen der Primarschule), der Realschule, der Sekundarschule und dem Untergymnasium. Verschiedene Schulen erprobten dann mit Bewilligung der kantonalen Behörden neue Strukturmodelle für diese Stufe, so vor allem das kooperative und das integrierte Modell. Im neuen Gesetz über die Volksschulbildung wurden diese Strukturmodelle als Alternative zum getrennten Modell eingeführt, so dass die Gemeinden seither allein über das Modell für die Sekundarschule entscheiden konnten. Gleichzeitig wurde als Vorbereitung für das neu eingeführte Kurzzeitgymnasium, die Berufsmaturitätsschulen und gestützt auf § 8 Abs. 1 lit. a. des Gesetzes über die Volksschulbildung für den Teil der Begabtenförderung in der Sekundarschule das Niveau A eingeführt.

Die Gliederung der Sekundarstufe I gemäss altem Erziehungsgesetz und Gesetz über die Volksschulbildung kann grafisch wie folgt dargestellt werden:

alt:	neu:
Werkschule (ca. 3 % der Lernenden)	--
Realschule (ca. 28 % der Lernenden)	Sekundarschule Niveau C (inkl. IF) (ca. 28.5 %)
Sekundarschule (ca. 54 % der Lernenden)	Sekundarschule Niveau B (ca. 33 %)
--	Sekundarschule Niveau A (ca. 21 %)
Untergymnasium (ca. 15 % der Lernenden)	Untergymnasium (ca. 17.5 %)

Mehr als die Hälfte aller Sekundarschulen behielten vorerst das getrennte Modell bei, etwa 16 führten das kooperative Modell ein und 6 Schulen arbeiteten mit dem integrierten Modell. Aufgrund der demographischen Entwicklung und der Präzisierung der Vorgaben für die einzelnen Strukturmodelle nach der letzten Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung haben in den letzten zwei Jahren zahlreiche Schulen einen Modellwechsel umgesetzt bzw. beschlossen. In zwei bis drei Jahren werden nur noch etwa 8 bis 10 Gemeinden das getrennte Modell führen, je etwa 18 Schulen führen das kooperative bzw. integrierte Modell. Eine Standortbestimmung soll nach der Umsetzung der beschlossenen Wechsel erfolgen, und zwar auch als Vorbereitung auf die geplante nächste Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung, bei der die Frage der Zahl der Strukturmodelle wieder thematisiert werden kann. Eine separate Darstellung dieser Entwicklung vor diesem Zeitpunkt ist also nicht erforderlich bzw. bringt keinen Mehrwert.

Zu Frage c 1: Welche Mehrkosten verursacht die Vielfalt an Modellen seit Auflösung der Sekundar- und Realschule?

Die Beantwortung dieser Frage ist nicht möglich, denn neben dem Wechsel der Strukturmodelle beeinflusst vor allem auch die demographische Entwicklung die Kostenentwicklung. So nahmen die Schülerzahlen gegen Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts aufgrund der bis 1996 wieder gestiegenen Geburtenzahlen insgesamt und natürlich auch in der Sekundarschule zu. Ab 1996 waren die Geburtenzahlen rückläufig, was sich mit fünfjähriger Verzögerung auch auf die Zahl der Lernenden in Kindergarten und Primarschule auswirkte. Seit drei Jahren nehmen die Klassenbestände nun auch an der Sekundarschule ab, wobei sie in Kindergarten und Primarschule bereits wieder zunehmen, da die Geburtenzahlen seit 2004 wieder ansteigen. Obwohl keine genauen Berechnungen über eine längere Zeiteinheit möglich sind, kann festgestellt werden, dass bei vermehrter Zusammenarbeit von Sekundarschulen bzw. bei einem Modellwechsel einige Klassen eingespart werden könnten. Wir gehen etwa von zehn Klassen aus, was Einsparungen von gegen 3 Millionen Franken ermöglichen würde.

Zu Frage c 2: Welche Massnahmen mussten auf Seiten der Verwaltung (DVS) und an den Schulen selber getroffen werden, um der Unterstützung beziehungsweise der Umsetzung der Schulmodelle an den Oberstufen gerecht zu werden?

Die Dienststelle Volksschulbildung unterstützt die Schulen bei der Umsetzung der Strukturmodelle im Rahmen der ordentlichen Aufgaben. So erhalten die Behörden und Schulen die entsprechende Information und Beratung bei der Definition der Modelle. Im Rahmen der Unterrichtsentwicklung beteiligen sich auch viele Sekundarschulen beim Projekt Lehren und Lernen. So erhalten sie die notwendige Unterstützung bei den pädagogisch-didaktischen Fragen. Zudem engagieren sich viele Schulen im Netzwerk Luzerner Schulen. An den Schulen selbst werden in der Regel Arbeitsgruppen eingesetzt, welche die Einführung eines neuen Strukturmodells vorbereiten.

Zu Frage c 3: Wie hoch sind die Kosten der Massnahmen gemäss Ziffer c) Punkt 2)

Die Beantwortung dieser Frage ist aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweise für die einzelne Schule nicht möglich. Die normale Information und Beratung der Schulen und Behörden erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der Dienststelle Volksschulbildung. Beteiligt sind je nach Fragestellung mehrere Stellen (z.B. Rechtsdienst, zuständige Stufenverantwortliche, Verantwortliche für Schulentwicklung, etc.). Nur das Weiterbildungsangebot für die im Projekt Lehren und Lernen engagierten Schulen sowie deren Beratung und Begleitung verursacht in der Regel in der Dienststelle Volksschulbildung zusätzliche Kosten. Diese belaufen sich durchschnittlich für drei Schuljahre auf 10'000 Franken pro Schule, doch sind diese in den allgemeinen Projektkosten enthalten.