
Regierungsrat

Luzern, 15. November 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 177

Nummer:

A 177

Protokoll-Nr.:

1180

Eröffnet:

21.06.2016 / Bildungs- und Kulturdepartement i.V. mit Finanzdepartement

Anfrage Wettstein Daniel und Mit. über die Kennzahlen des Bildungs- und Kulturdepartementes zum Verhältnis Lehrpersonen - zentrale Verwaltung

Vorbemerkung

Damit die Angaben der Vollzeitstellen pro Dienststelle im Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) entsprechend interpretiert werden können, weisen wir eingangs auf die Organisation der Bildung im Kanton Luzern hin.

Die Dienststelle Volksschulbildung ist zuständig für die Angebote des obligatorischen Schulwesens (Regel- und Sonderschulen). Das obligatorische Schulwesen ist im Kanton Luzern eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. So sind die Lehrpersonen der Regelschulen nicht kantonale Angestellte, sondern die Gemeinden sind Anstellungsbehörde. Für Kinder und Jugendliche mit einer geistigen, körperlichen, sprachlichen oder Hör-, Seh- oder Verhaltensbehinderung stehen Sonderschulangebote bereit, die kantonal, kommunal oder privat besucht werden können. Je nach Behinderungsart werden sie in der Regelschule gefördert (integrierte Sonderschulung) oder sie besuchen eine spezialisierte Sonderschule (separative Sonderschulung). Kantonal werden fünf Heilpädagogische Zentren und Schulen und der Heilpädagogische Früherziehungsdienst geführt. Zudem gibt es neu die Schulangebote Asyl. Die Vollzeitstellen dieser Schulen figurieren entsprechend im Stellenplan des Kantons.

Die Dienststelle Gymnasialbildung führt acht Kantonsschulen (Lang- und/oder Kurzzeitgymnasien), eine Maturitätsschule für Erwachsene sowie Fachmittelschulabteilungen. Die entsprechenden Vollzeitstellen werden diesem Aufgabengebiet zugeordnet.

Die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung ist das Kompetenzzentrum für berufliche Aus- und Weiterbildung im Kanton Luzern. Im schulischen Bereich umfasst sie sechs kantonale Berufsbildungszentren und das kantonale Brückenangebot. Der Stellenplan der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung umfasst zudem Beratungsstellen für betriebliche, schulische, Integrations- sowie Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung.

In der Hochschulbildung wurden die Zuständigkeiten im Kanton Luzern an Organe eines Konkordats (Hochschule Luzern) bzw. an selbstständige Anstalten (Universität Luzern/PH Luzern) übertragen. Somit werden diese Vollzeitstellen nicht im kantonalen Stellenplan aufgeführt sondern nur jene der zentralen Stelle.

Zu Frage 1: Wie viele Personen/Stellen sind direkt im Lehrbereich tätig?

An den kantonalen Schulen waren im Jahr 2015 in den verschiedenen Bildungsbereichen folgende Anzahl Personen/Stellen direkt im Lehrbereich tätig:

Dienststellen	Volksschulbildung*	Gymnasialbildung**	Berufsbildung***
VZ-Stellen Lehrpersonen	267.4	537.8	491.8
Anzahl Personen	496	747	742

* Lehrpersonen an den heilpädagogischen Zentren, heilpädagogischen Tagesschulen und im heilpädagogischen Früherziehungsdienst

** Gymnasien, Fach- und Wirtschaftsmittelschulen, Maturitätsschule für Erwachsene

*** Lehrpersonen an Berufsbildungszentren, am Fachmittelschulzentrum, am Weiterbildungszentrum und am Zentrum für Brückenangebote

Zu Frage 2: Wie viele Personen/Stellen sind in den zentralen Stellen tätig (wenn möglich aufgeschlüsselt nach «operativ» und «planerisch»)?

Die zentralen Abteilungen der Dienststellen bearbeiten in ihrem Bereich alle pädagogischen, organisatorischen, personellen und baulichen Fragen. In der Volksschulbildung und in der Berufsbildung werden zudem diverse Unterstützungsdiestleistungen für die Schulbehörden, Schulleitungen, Lehrpersonen und Erziehungsberechtigte (Volksschulbildung) bzw. für die Lehrbetriebe, den Organisationen der Arbeitswelt sowie für Jugendliche und Erwachsene (Berufsbildung) angeboten (siehe Vorbemerkung). Wir definieren Führungs-, Entwicklungs- und Supportaufgaben als "planerische" Tätigkeiten. "Operativ" definieren wir Stellen wie Beratung für Schulen, Lehrpersonen, Erziehungsberechtigte, Lernende und Betriebe (u.a.). In den zentralen Stellen des BKD befinden sich somit folgende Anzahl Stellen:

Dienststellen	Volksschulbildung	Gymnasiabildung	Berufsbildung	Hochschulbildung	BKD Stab
planerisch (Führung/Entwicklung und Support)	14	3.3	8.5	2.4	17.4
operativ (insbesondere Beratung u. Unterstützung)	36	0	63.3	0	0
VZ-Stellen	50	3.3	71.8	2.4	17.4
Personen	69	4	92	4	21

Zu Frage 3: Wie viele Personen/Stellen werden durch externe Auftragnehmer abgedeckt?

Verschiedene staatliche Aufgaben bzw. Aufgaben im öffentlichen Interesse werden im Bildungswesen seit je her von anderen Gemeinwesen oder Privaten erfüllt. Dies geschieht in der Regel über eine Leistungsvereinbarung. Das Bildungs- und Kulturdepartement entschädigt diese Institutionen mit entsprechenden Beiträgen (Transferbeiträge). Wir haben diese Beitragszahlungen umgerechnet in Vollzeitstellen unter der Annahme, dass davon rund 75 % Personalkosten sind.

Volksschulbildung

Anbieter	VZ-Stellen
private Sonderschulen	214
Dienstleistungen und Weiterbildungsleistungen von PH Luzern	28
Total	242

Gymnasialbildung

Anbieter	VZ-Stellen
Musikschulen der Gemeinden	17
private Gymnasien (insbesondere Klemens)	25
ausserkantonale Gymnasien	2
Total	44

Berufs- und Weiterbildung

Anbieter	VZ-Stellen
Grundbildung privat (insbesondere KBZ, Frei's)	136
Grundbildung ausserkantonal	43
Qualifikationsverfahren, Lehrabschlussprüfungen	38
Total	217

Hochschulbildung

Anbieter	VZ-Stellen
Pädagogische Hochschule Luzern (Bachelor/Master)	103
Hochschule Luzern (Bachelor/Master)	178
Universität Luzern (Bachelor/Master)	68
Ausserkantonale und private Fachhochschulen (Bachelor/Master)	70
Ausserkantonale Universitäten (Bachelor/Master)	172
Total	591

Zu Frage 4: Wie sind die vorgenannten Zahlen im interkantonalen Vergleich?

Die Kantone haben ihre Aufgabenfelder sehr unterschiedlich definiert und somit ist ein detaillierter Kostenvergleich kaum oder nur mit sehr grossem Erhebungsaufwand möglich. Ein Benchmarking von Personalkennzahlen mit anderen Kantonen erachten wir daher als wenig zielführend. Auch im Bildungsbericht Schweiz 2014 wird darauf hingewiesen, dass ein interkantonaler Vergleich im Bildungswesen nur bedingt möglich ist.

BAK Basel hat in ihrem Bericht "Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Luzern" im Jahr 2014, die Kosten des Kantons Luzern in verschiedenen kantonalen Aufgabenfelder mit einer sogenannten Peer-Group (Kantone AG, BE, BL, SG, SO) verglichen. Für die Beantwortung dieser Anfrage haben wir deshalb die Kantone dieser Peer-Group schriftlich angefragt, ob Daten für einen interkantonalen Vergleich zur Verfügung gestellt werden können. Aus Ressourcengründen haben die Kantone Bern und Basel-Land nicht an der Umfrage teilgenommen. Mit den zur Verfügung gestellten Daten können wir folgenden Vergleich aufzeigen:

Volksschulbildung

Wie im Kanton Luzern sind die Lehrpersonen und Schulleitungen der Volksschulbildung in anderen Kantonen ebenfalls communal angestellt. Auch die Schulsekretariate werden vollumfänglich von den Gemeinden angestellt. Uneinheitlich zeigt sich die Situation im Sonderbildungsbereich. Die Angebote werden entweder kantonal, communal oder privat über Leistungsaufträge geführt. Wir vergleichen daher nur die zentralen Stellen.

Zentrale Stellen	LU	AG	SG	SO
Organisation und Betrieb (Führungs- und Supportaufgaben)	14	21	8	8
operativ (insbesondere Beratung und Unterstützung)	36	83	25	79
Total VZ-Stellen	50	104	33	87
Lernende	40'125	74'341	57'290	26'000

Die Aufgabenfelder decken sich im interkantonalen Vergleich wie erwähnt nur schlecht. So ist zum Beispiel im Kanton St. Gallen der Lehrmittelverlag Teil des kantonalen Amtes für Volksschule, die anderen Vergleichskantone weisen diese Stellen nicht aus. Auf der anderen Seite führt der Kanton St. Gallen keine Stellen für Evaluationen und auch keine zentrale Stelle für die Leitung und Verwaltung der Sonderschulung da diese Aufgabe weitgehend kommunal bzw. durch private Institutionen wahrgenommen wird. Im Kanton Solothurn ist die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung aufgeteilt in den Ämtern Berufs- und Mittelschulbildung (18.7 VZ-Stellen) und Volksschulamt (43.8 VZ-Stellen), im Kanton Luzern ist die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung der Dienststelle Berufsbildung zugeteilt. Der schulpsychologische Dienst ist im Kanton Luzern zum grössten Teil (Ausnahme Fachdienst für Sonder-schulabklärungen) den Gemeinden zugeordnet, im Kanton Aargau wiederum figurieren diese Stellen im kantonalen Etat.

Gymnasial- und Berufsbildung

In anderen Kantonen werden die zentralen Stellen für Mittelschul- und Berufsbildung häufig in einer Dienststelle geführt. Daher haben wir die Stellen der Dienststellen Gymnasialbildung und der Berufs- und Weiterbildung des Kantons Luzern ebenfalls zusammengefasst. Die Aufgaben der Dienststellen decken sich im interkantonalen Vergleich auch in diesem Aufgabenfeld nur schlecht. Zudem werden einige Supportaufgaben wie Reinigung oder Mensa zum Teil extern vergeben. Diese externen Stellen werden jeweils nicht im Verwaltungs- und Betriebspersonal geführt. Die Befragung ergab folgendes Ergebnis:

Zentrale Stellen	LU	AG	SG	SO
planerisch (Führung/Entwicklung und Support)	12	31	13	6
operativ (insbesondere Beratung)	63	7	91	31
Total VZ-Stellen	75	38	104	37

An den kantonalen **Schulen** zeigt sich die Situation wie folgt:

Gymnasien	LU	AG	SG	SO
Lehrpersonen (VZ-Stellen)	538	548	457	234
Verwaltungs- und Betriebspersonal (VZ-Stellen)	122	102	91	53

Berufsfachschulen (nur kantonale)	LU	AG	SG	SO
Lehrpersonen (VZ-Stellen)	492	65*	686	226
Verwaltungs- und Betriebspersonal (VZ-Stellen)	79	22*	193	61

*Die Berufsfachschulen im Kanton Aargau sind bis auf zwei Schulen kommunal geführt und darum nur schwer mit den übrigen Kantonen vergleichbar.

Fazit:

Die Analyse der Stellen im Verwaltungs- und im Lehrbereich enthält im Vergleich mit den erwähnten Kantonen kein Indiz für fachlich und inhaltlich unbegründete Personaldotationen. Bestätigt wird das durch die Untersuchungen von BAK Basel im Bericht "Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Luzern" vom Jahr 2014. Der Bericht zeigt aufgrund der Benchmark Analysen, *"dass der Kanton Luzern über alle Aufgabenfelder hinweg sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich ein unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau aufweist"*.

Dies gilt einerseits für das Aufgabenfeld "allgemeine Verwaltung" sowie auch für die untersuchten Bildungsbereiche im BKD.

Obligatorische Schulen und Sonderschulen liegen gemäss Benchmarking der Fallkosten anhand der Nettoausgaben der Schüler unter den Durchschnittswerten der Peer-Group-Kantone sowie auch der Gesamtheit der Kantone. Dasselbe Bild zeichnet der Bericht bei den Hochschulen, bei denen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern unter dem Durchschnittsniveau der Peer Group liegen.

Einzig im Bereich "allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II" weist der Bericht auf die hohen Struktukosten im interkantonalen Vergleich hin (bestehende regionale Strukturen entsprechen dem politischen Willen), demgegenüber die Fallkosten als unauffällig bewertet werden.