

Luzern, 27. Mai 2025

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 320**

Nummer: A 320
Protokoll-Nr.: 592
Eröffnet: 03.12.2024 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Sager Urban und Mit. über die Auswirkungen des Ausbaus der Schuldienste in der Stadt Luzern

Die Schuldienste umfassen im Kanton Luzern den schulpsychologischen Dienst, den logopädischen Dienst, die Psychomotorik-Therapiestellen und die Schulsozialarbeit. Ihr Rat hat das Postulat Schneider Andy und Mit. über die Überprüfung der Pensenschlüssel der Schuldienste ([P 1074](#)) erheblich erklärt und unseren Rat damit beauftragt, die bestehenden Pensen der Schuldienste zu überprüfen. Relevant in Bezug auf die Pensen der Schuldienste ist auch das ebenfalls erheblich erklärte Postulat Schneider Andy und Mit. über die Überprüfung der Ausgestaltung der Schuldienstsekretariate ([P 169](#)), welches unseren Rat beauftragt, die Ausgestaltung der Schuldienstsekretariate zu überprüfen und anzupassen. Aufgrund der inhaltlichen Nähe der beiden Postulate wurden beide Prüfaufträge gemeinsam bearbeitet. Die Erkenntnisse des Berichts werden aktuell interpretiert und eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Änderung der Verordnung über die Schuldienste bezüglich Stelleneinrichtung durch die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) vorbereitet.

Zu Frage Nr. 1: Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation in der Schulunterstützung an den Luzerner Schulen? Gibt es regionale Unterschiede? Wir bitten um eine detaillierte Einschätzung:

- a. aller Bereiche der Schulunterstützung: Schulsozialarbeit, schulpsychologischer Dienst, Logopädie und Psychomotoriktherapie,
- b. in Bezug auf Wartezeiten,
- c. in Bezug auf die Stellenbesetzung.

Schuldienste, Bildungsvorstehende und Schulleitende berichten der Dienststelle Volksschulbildung häufig von der Überlastung der Schuldienste, im Besonderen beim Schulpsychologischen Dienst und bei der Schulsozialarbeit. Der Bericht zur Überprüfung der Schuldienstpensen wird aktuell interpretiert und eine allfällige Erhöhung der Pensen in diesen beiden Bereichen geprüft. In den Bereichen Logopädie und Psychomotorik sind hingegen keine Änderungen der Pensen notwendig.

a. Generelle Einschätzung

Der **schulpsychologische Dienst** verzeichnet einen deutlichen Anstieg an Abklärungen und Beratungen, was einerseits auf die zunehmenden Herausforderungen bei Lernschwierigkeiten und psychischen Belastungen (z. B. Schulabsentismus, psychische Auffälligkeiten) zurückgeführt werden kann, andererseits aber auch durch die steigenden Sonderschulabklärungen begründet ist. Im Schuljahr 2016/17 waren es bspw. 778 Fälle zu Fragen der Sonderschulung, im Schuljahr 2023/24 mit 1094 Fällen deutlich mehr.

Die Gemeinden finanzieren ihre schulpsychologischen Dienste sehr unterschiedlich in Bezug auf die kantonal vorgegebenen Mindestpensen (vgl. Tabelle 2). Schuldienste, die für mehrere Gemeinden gleichzeitig arbeiten, bekunden Mühe, zusätzliche Pensen über den kantonalen Mindestpensen von den Gemeinden zu erhalten, obwohl die Leitenden den Handlungsbedarf als dringend einschätzen. Schulpsychologen und Schulpsychologinnen sehen ihr Tätigkeitsfeld verengt; statt eines umfassenden Aufgabenfeldes dominiert die Sonderschulabklärung. In der aktuellen Situation können die schulpsychologischen Dienste die Grundversorgung gemäss Berufsauftrag nicht mehr genügend gewährleisten (z. B. Beratungen bei Schulabsentismus, Prüfungsangst, diversen Verhaltensproblemen, Beurteilen von Lernstörungen und Lernschwächen, ADHS, Hochbegabung, Nachteilsausgleich, Beratung bezüglich schulischer Massnahmen wie Repetition oder Klassenüberspringen, Einschulung, Umgang mit Autismus, Rückkehr in die Regelschule nach Aufenthalt in einer psychiatrischen Einrichtung oder Sonderschule).

Schulsozialarbeit wird wichtiger – wegen auffälligem Verhalten und psychischer Belastung bei Lernenden. Sämtliche erfassten Kriseninterventionen und Beratungen weisen überproportionale Entwicklungen auf, auch unter Berücksichtigung der befristeten Pensenerhöhung infolge der Pandemie in den entsprechenden Schuljahren. Im Vergleich der Schuljahre 2021/22 bis 2023/24 mit den vorangehenden fünf Schuljahren verzeichnet die Schulsozialarbeit im Verhältnis zu den Schüler/innenzahlen eine überproportionale Zunahme in allen statistischen Kategorien (Tabelle 1). Am stärksten ist die Zunahme bei Kriseninterventionen bei Lernenden/Familien und bei der Anzahl an Beratungen von Klassen, am geringsten bei der Anzahl an Beratungen von Gruppen.

Tabelle 1: Prozentanteil der Interventionen der Schulsozialarbeit in Bezug auf Schüler/innenzahl

Kategorie	2016/17	2020/21	2023/24
Krisenintervention Lernende/Familien	0.61 %	0.65 %	0.95 %
Krisenintervention Gruppe	0.26 %	0.24 %	0.37 %
Krisenintervention Klassen	0.18 %	0.18 %	0.26 %
Krisenintervention Schule	0.02 %	0.02 %	0.05 %
Anzahl Beratungen Lernende	8.85 %	11.14 %	14.20 %
Anzahl Beratungen von Gruppen	3.55 %	4.55 %	4.60 %
Anzahl Beratungen von Klassen	1.75 %	1.79 %	2.84 %

Anmerkungen:

- Aufgrund der Corona-Pandemie erhielt die Schulsozialarbeit in den Schuljahren 2021/22 und 2022/23 ein zusätzliches Pensum von 10 Prozent.
- Quelle: unveröffentlichter Bericht zu P 1074 Überprüfung Pensenschlüssel Schuldienste, Statistik Schuldienste

Bei der **Logopädie** und **Psychomotorik** sind die Anzahl Fälle und Interventionen im Vergleich zur Schüler/innenzahl mehrheitlich stabil. Der Fachkräftemangel, vor allem im Bereich

Logopädie, ist eine Herausforderung. Es werden zusammen mit den logopädischen Diensten Lösungen gesucht.

Wegen knapper Pensen, häufigen Sonderschulabklärungen und wachsender Systemkomplexität geraten Fallarbeit und Prävention in den Hintergrund. Eine Vereinfachung der Sonderschulabklärungen kommt nicht in Frage, weil dadurch mit einem Anstieg der Sonderschulfälle zu rechnen wäre. In Diskussion ist die mögliche Verlängerung der Abklärungsintervalle.

b. Wartezeiten

In den letzten Jahren konnten in den schulpsychologischen Diensten nicht mehr alle hängigen Fälle bis Ende Schuljahr bearbeitet werden. Dies führt zu längeren Wartezeiten. In der Statistik zeigt sich dies mit einer Zunahme von Wartezeiten über 40 Tagen, während kurze Fristen bis 14 Tage deutlich abnahmen. Im Vergleich der Schuljahre 2021/22 bis 2023/24 mit den vorangehenden fünf Schuljahren verzeichnen die schulpsychologischen Dienste im Verhältnis zu den Lernendenzahlen (=100 %) eine überproportionale Zunahme (+142.6 %) an langen Wartefristen (mehr als 40 Tage). Die kurzen Wartefristen (bis 14 Tage) haben entsprechend abgenommen (71.2 %). Bei der Schulsozialarbeit, Logopädie und Psychomotorik werden Wartefristen nicht erfasst.

c. Stellenbesetzung

Alle Stellen der **schulpsychologischen Dienste** sind besetzt. Den schulpsychologischen Diensten stehen gemäss Mindestpensen 100 Stellenprozent für 1'600 Lernende zur Verfügung. Die Gemeinden finanzieren 618 Stellenprozent über die kantonalen Mindestpensen hinaus (Tabelle 2), dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 22.4 % über die gemäss Verordnung der Schuldienste (§ 3 Verordnung über die Schuldienste, SRL [Nr. 408](#)) zur Verfügung stehenden Mindestpensen.

Tabelle 2: Pensensituation der schulpsychologischen Dienste und prozentualer Anteil über den kantonal vorgegebenen Mindestpensen

Schuldienst	Vorgesehene kantonale Mindestpensen in Stellenprozenten	Von Gemeinden finanzierte Stellenprozent über den Mindestpensen	Prozentualer Anteil über die Mindestpensen hinaus
Adligenswil	120	0	0 %
Dagmersellen	241	12	4.9 %
Emmen	210	180	85 %
Entlebuch	117	12	10 %
Hochdorf	223	0	0 %
Horw	85	15	17 %
Kriens	189	33	17 %
Rontal	230	20	8.6 %
Rothenburg	178	96	52 %
Rottal	107	0	0 %
Luzern	420	240	57 %
Sursee	351	10	3 %
Willisau	288	0	0 %

Bei der **Psychomotorik** sind 70 Stellenprozent vakant. Sieben Gemeinden finanzieren zusammen zusätzlich 145 Stellenprozent, wobei der grosse Anteil die Stadt Luzern ausmacht.

Für die Psychomotorik wird 25.19 % zusätzliches Pensum für Lernende mit integrativer Sonderschulung vorgesehen, weil diese Lernenden prioritär behandelt werden.

Beim **logopädischen Dienst** sind aktuell 644 Stellenprozent des Sollpensums als Folge des Fachkräftemangels nicht besetzt. Das sind 14.52 % aller Pensen. Dazu kommen aufgrund von verfügbaren Logopädiepensum im Rahmen der integrativen Sonderschulung 26.78 % Pensen. Da diese Kinder Vorrang haben, wird das zur Verfügung stehende Pensum für Regelschulkinder stark eingeschränkt. Dies ist unter dem Aspekt der vakanten Stellen eine weitere Verschärfung der Situation.

Tabelle 3: Pensensituation Logopädie und Psychomotorik

	Logopädie Stellenprozent	Psychomotorik Stellenprozent
Stellenprozent, die dem Dienst gemäss Mindestpensum zur Verfügung stehen	4'436	2'227
Zusätzlicher Pensenanspruch für integrative Sonderschulung gemäss verfügbarer Massnahmen	1'188	561
Unbesetzte Stellenprozent des Sollpensums	644	70
Stellenprozent, die zusätzlich von den Gemeinden finanziert werden	80	145

Weil Fachpersonen fehlen, lassen sich Stellen in Logopädie und zunehmend auch in der Psychomotorik-Therapie kaum besetzen. Grössere Gemeinden können therapeutische Fachpersonen meist halten. Kleinere Gemeinden haben oft Mühe, Stellen zu besetzen. Die Stellensituation der **Schulsozialarbeit** wird erst mit der aktuell laufenden Evaluation erhoben.

Zu Frage Nr. 2: Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen der von der Stadt Luzern beschlossenen Massnahmen zum Ausbau der Schuldienste

- a. auf die Stadt Luzern,
 - b. auf umliegende Gemeinden der Agglomeration,
 - c. auf den ganzen Kanton Luzern?
- a. Wir erwarten, dass die Massnahmen der Stadt Luzern wirken – und zusätzliche Mittel gezielt zur Reduktion von Wartezeiten, Beratung, Schulunterstützung und Früherkennung beitragen.
 - b. Der Ausbau in der Stadt Luzern könnte dazu führen, dass umliegende Gemeinden möglicherweise Schwierigkeiten haben, Fachpersonal zu rekrutieren oder bestehendes Personal zu halten. Eine kantonale und regionale Abstimmung und Zusammenarbeit ist deshalb von hoher Wichtigkeit. Momentan werden zusätzliche Pensen pro Schuldienst unterschiedlich von den Gemeinden finanziert.
 - c. Der Kanton sorgt für ein in allen Gemeinden vergleichbares Angebot. Aktuell gibt der Kanton Mindestpensum für Schuldienste vor. Die Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, über diese Mindestpensum hinaus, zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Die von der Stadt Luzern beschlossene Erhöhung der Ressourcen der Schuldienste könnte eine Signalwirkung auf den ganzen Kanton haben, gleichzeitig aber auch bestehende regionale Unterschiede in der Versorgung stärker sichtbar machen. Für Schuldienstkreise mit mehreren Gemeinden sind

zusätzliche Finanzierungen im Verbund schwieriger zu erreichen, weil mehrere Gemeinden zustimmen müssen. Eine Erhöhung des Sockelpensums (Pensenschlüssel für die Mindestvorgaben für die Stelleneinrichtung) für die Gewährleistung des Grundangebots der schulischen Dienste ist in Prüfung.

Zu Frage Nr. 3: Wie plant die Regierung die Umsetzung von [P 1074](#) zur Anpassung der Pensenschlüssel der Schuldienste in allen Luzerner Gemeinden? Bis wann ist mit einem konkreten Ergebnis zu rechnen?

Die Datenerhebung erfolgte in den Bereichen Schulpsychologie, Logopädie-, Psychomotorik-Therapie sowie Schulsozialarbeit und befindet sich aktuell in der Interpretationsphase. Darauf aufbauend wird die Dienststelle Volksschulbildung ein detailliertes Konzept zur künftigen Ausgestaltung der Pensenschlüssel erarbeiten. Mit einem Ergebnis ist im Sommer 2025 zu rechnen. Konkrete Anpassungen werden im Hinblick auf den Aufgaben- und Finanzplan 2027 - 2030 geprüft. Die Volksschuldelegation wird in der Entscheidungsfindung miteinbezogen.

Zu Frage Nr. 4: Mit dem geplanten Ausbau der Schulunterstützung in der Stadt Luzern wird die vom Regierungsrat stets gestützte und für unsere Gesellschaft zentrale Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler im Kanton Luzern strapaziert. Während progressive Gemeinden wie die Stadt Luzern das Angebot auf eigene Kosten ausbauen, stehen andere Gemeinden oft auch aus finanziellen Gründen zurück.

- a. Wie beurteilt die Regierung diese im Sinne der Chancengerechtigkeit problematische Entwicklung?

Die unterschiedliche finanzielle Lage der Gemeinden führt zu ungleichen Zugangsmöglichkeiten für Lernende, was der Grundhaltung des Kantons bezüglich Chancengerechtigkeit mit einem vergleichbaren und guten Volksschulangebot der Gemeinden widerspricht. Wie eingangs erwähnt, prüft unser Rat eine Erhöhung der Mindestpensen bei den schulpsychologischen Diensten und bei der Schulsozialarbeit. Da die statistischen Daten von Logopädie und Psychomotorik durch die Stellenvakanzen verzerrt werden, ist eine erneute Prüfung des Pensenschlüssels angezeigt, wenn in diesen Diensten kein Personalmangel mehr besteht. Die aktuelle Situation mit den regionalen Unterschieden bei der Ressourcierung der Schulangebote wurde auch mit der Volksschuldelegation diskutiert. Die Gemeinden verweisen einerseits auf ihre Gemeindeautonomie, sehen aber dann Grenzen, wenn die Unterschiede zu gross werden.

Zu Frage Nr. 5: Welche Massnahmen sieht die Regierung nebst der Umsetzung von [P 1074](#), um die Chancengerechtigkeit bei Angeboten der Schuldienste durch die Gemeinden auf Ebene Kanton zu stärken?

Allfällige Anpassungen können im Rahmen der Umsetzung von [P 1074](#) vorgenommen werden. Im Entwicklungsvorhaben «Schulen für alle» wird sich ausserdem eine Bausteingruppe mit dem Thema Chancengerechtigkeit befassen. Weitere Massnahmen sind aktuell nicht vorgesehen.