



LUZERN



Diverse Anpassungen im Volksschulbildungsbereich

*Vernehmlassungsbericht zum Entwurf Änderung
des Gesetzes über die Volksschulbildung*

Zusammenfassung

Der Kanton zahlt Pro-Kopf-Beiträge an die kommunalen Volksschulen. Diese Beiträge basieren auf den durchschnittlichen Betriebskosten der Schulgemeinden – den sogenannten Normkosten. Um das Wachstum dieser Beiträge besser in den Griff zu bekommen, soll ein Systemwechsel hin zu Standardkosten vorgenommen werden. Damit werden beim Wachstum nur noch diejenigen Faktoren berücksichtigt, welche der Kanton direkt beeinflussen kann. Für den Systemwechsel ist eine Anpassung des Gesetzes über die Volksschulbildung notwendig.

Seit der Finanzreform 08 basieren die Beiträge des Kantons an die Kosten der kommunalen Volksschulen auf den durchschnittlichen Betriebskosten der Schulgemeinden beziehungsweise Normkosten. In den letzten Jahren sind die Normkosten pro Jahr zum Teil je nach Schulstufe um mehr als vier Prozent angestiegen, obwohl zum Beispiel der Lohnanstieg gering war. Mit dem Systemwechsel hin zu Standardkosten fällt das Wachstum bei den Kantonsbeiträgen tiefer aus, da dieses nur noch diejenigen Faktoren berücksichtigt, welche vom Kanton direkt beeinflusst werden. Zu diesen Faktoren gehören die ordentliche Besoldungsentwicklung der Lehrpersonen, Anpassungen von kantonalen Vorgaben bei den Rahmenbedingungen oder die obligatorische Einführung von Lehrmitteln. Die neue Berechnungssystematik soll erstmals im Jahr 2018 greifen. Der Regierungsrat wird jeweils im Vorfeld des Budgetprozesses nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) die Beitragshöhe festlegen. Dieses Vorgehen entspricht demjenigen aus der Zeit vor der Finanzreform 08.

Eine weitere Anpassung des Gesetzes über die Volksschulbildung betrifft die berufspraktische Ausbildung von Studierenden der Pädagogischen Hochschule Luzern an den Volksschulen. Damit gewährleistet werden kann, dass für die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer genügend Ausbildungsplätze für die Berufspraxis vorhanden sind, wird die Mithilfe der Schulleitungen im Gesetz verankert.

Mit Änderung vom 13. September 2012 wurde der Begriff "Leistungsvereinbarung" im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen definiert. Im Gesetz über die Volksschulbildung werden die Aufträge der zuständigen Behörde an Schulen oder private Anbieter immer noch "Leistungsaufträge" genannt. Dies soll nun korrigiert werden.

1 Ausgangslage

Das am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG, SRL Nr. 400a) wurde in den vergangenen Jahren bereits mehrmals angepasst, weil gesellschaftliche Veränderungen und bildungspolitische Forderungen dies verlangten. Eine letzte Teilrevision ist erst vor kurzem erfolgt und ist am 1. August 2016 in Kraft getreten. Die vom Kantonsrat geforderte Beschränkung des Kostenwachstums bei den Kantonsbeiträgen an die kommunalen Volksschulen erfordert eine weitere Teilrevision, denn diese Anpassung verlangt nach einer neuen Berechnungsformel für die Kantonsbeiträge. Gleichzeitig sollen zwei weitere aktuelle Anliegen in die Teilrevision aufgenommen werden.

2 Neuberechnung der Pro-Kopf-Beiträge

2.1 Die heutige Berechnungsform

Seit der Finanzreform 08 basieren die Beiträge des Kantons an die Kosten der kommunalen Volksschulen auf den durchschnittlichen Betriebskosten der Schulgemeinden. Diese werden jährlich differenziert nach Kindergarten, Primarschule und Sekundarschule erhoben. Zur Berechnung der sogenannten „Normkosten“ werden die Durchschnittskosten der letzten drei zur Verfügung stehenden Jahre herangezogen. Für die Beiträge 2017 sind beispielsweise die Betriebskosten der Jahre 2012-2014 relevant. Aktuell betragen die Pro-Kopf-Beiträge des Kantons 25 Prozent der Normkosten.

In den letzten Jahren sind die Normkosten je nach Stufe pro Jahr zum Teil um mehr als vier Prozent angestiegen:

Beitragsjahr		2014	2015	2016	2017
Betriebsrechnungen der Gemeinden		2009-2011	2010-2012	2011-2013	2012-2014
Kindergarten	Normkosten in Fr.	10'036	10'499	10'913	11'307
	Wachstum	2.4%	4.6%	3.9%	3.6%
Primar- und Basisstufe	Normkosten in Fr.	13'563	14'223	14'729	15'123
	Wachstum	4.8%	4.9%	3.6%	2.7%
Sekundarstufe	Normkosten in Fr.	17'603	18'318	19'123	19'924
	Wachstum	2.7%	4.1%	4.4%	4.2%

Der Anstieg wird einerseits durch kantonale Vorgaben wie die Besoldungsentwicklung der Lehrpersonen oder die Veränderung von Rahmenbedingungen (Unterrichtsverpflichtung, Dotierung Schulleitungspool u.a.) verursacht. Andererseits haben auch die von den Gemeinden gesteuerten Faktoren wie die Klassenbildung, die freiwilligen bzw. die über den kantonalen Vorgaben liegenden Angebote oder die Investitionen in Schulinfrastruktur einen grossen Einfluss auf die Kostenentwicklung. Der aktuell grosse prozentuale Anstieg ist aber in erster Linie auf den Einbezug der Kosten der integrativen Förderung in die Berechnung zurückzuführen, weil die Kleinklassen vorher nicht einbezogen wurden.

2.2 Die geplante Neuregelung

Um das Wachstum der Pro-Kopf-Beiträge an die Gemeinden und somit der Normkosten besser steuern zu können, erachtet der Regierungsrat den Systemwechsel hin zu „Standardkosten“ als notwendig. Neu sollen nicht mehr die effektiven Betriebskosten der Gemeinden, sondern die definierten Standardkosten pro Klasse für die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge eingesetzt werden (vgl. Anhang 1). Für die Primarschule sind beispielsweise folgende Werte für eine Klasse errechnet worden:

Lektionen pro Klasse: 34 (à Fr. 4'100.-)	Fr.	139'400.--
Lektionen IF: 5 (à Fr. 4'500.-)	Fr.	22'500.--
Lektionen DaZ: 2 (à Fr. 4'500.-)	Fr.	9'000.--
Schulleitung/Schulpool: 2,25 Lektionen (à Fr. 6'000.-)	Fr.	13'500.--
Lehrmittel, Materialien, Projekte, Schulverwaltung, Tech. Dienst	Fr.	24'000.--
Kosten Schuldienste	Fr.	10'000.--
Raumkosten	<u>Fr.</u>	<u>55'000.--</u>
	Fr.	273'400.--

Aus den Standardkosten einer Klasse können die Kosten pro Lernende beziehungsweise pro Lernenden berechnet werden, indem die Gesamtkosten durch die durchschnittliche Zahl einer Primarschulklasse dividiert werden. Dies ergibt Kosten von 14'940 Franken pro Lernende beziehungsweise pro Lernenden. Davon zahlt der Kanton einen Pro-Kopf-Beitrag von 25 Prozent, das heisst 3'735 Franken. Die Berechnungen der Standardkosten pro Schulstufe sind im Anhang 1 aufgeführt.

Auf der Basis dieser Beträge werden jährliche Anpassungen an die Kostenentwicklung vorgenommen. Dabei sollen nur noch diejenigen Faktoren berücksichtigt werden, welche vom Kanton direkt beeinflusst werden. Dazu gehören die ordentliche Besoldungsentwicklung der Lehrpersonen, Anpassungen von kantonalen Vorgaben bei den Rahmenbedingungen oder die obligatorische Einführung neuer Lehrmittel. Kantonale Vorgaben, welche die Betriebskosten senken, werden ebenfalls berücksichtigt (z.B. Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen, Reduktion von Lektionen). Die Gemeinden behalten ihren Gestaltungsfreiraum bei der Klassenbildung (im Rahmen der kantonalen Vorgaben) oder bei den Schulbauten. Jedoch hat dies keinen direkten Einfluss mehr auf die Entwicklung der Kantonsbeiträge. Die effektive Anpassung der Beiträge (erstmalig auf der Basis der Standardkosten) soll vom Regierungsrat nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) jährlich im Vorfeld des Budgetprozesses festgelegt werden. Dieses Vorgehen entspricht demjenigen aus der Zeit vor der Finanzreform 08. Mit der neuen Lösung passen sich die Pro-Kopf-Beiträge zeitnah an die Kostenentwicklung an. Im aktuellen System erfolgt die Anpassung zeitlich verzögert.

Erstmals sollen die Pro-Kopf-Beiträge 2018 auf der neuen Berechnungssystematik beruhen. Da für das Jahr 2018 im Rahmen des Konsolidierungsprogramms KP17 Massnahmen geplant sind, welche die Pro-Kopf-Beiträge beeinflussen, könnte die Herleitung beispielsweise für die Primarschule wie folgt aussehen:

Standardkosten als neue Basis:	Fr.	3'735.--
– Erhöhung Unterrichtsverpflichtung um 1 Lektion (KP17; noch nicht beschlossen)	<u>Fr.</u>	<u>- 92.--</u>
Pro-Kopf-Beitrag 2018	Fr.	3'643.--

Für die Folgejahre wird jeweils der Pro-Kopf-Beitrag des Vorjahres als Basis herangezogen. Die Berechnung für 2019 könnte für die Primarschule somit beispielsweise wie folgt aussehen:

Pro-Kopf-Beitrag 2018:	Fr.	3'643.--
– Zusätzliche Lektion gemäss Wochenstundentafel in der 6. Klasse (für ganze Primarschule $\frac{1}{6}$ -Lektion)	Fr.	10.--
– Neues Lehrmittel Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG) Fr. 80.-- davon Kantonsbeitrag 25%	<u>Fr.</u>	<u>20.--</u>
Pro-Kopf-Beitrag 2019	Fr.	3'673.--

Die Anpassungen für die anderen Schulstufen erfolgen jeweils analog.

3 Weitere Anpassungen

3.1 Berufspraktische Ausbildung von Studierenden der PH Luzern an den Volksschulen

Die Pädagogische Hochschule Luzern (PH Luzern) hat erfolgreich Ausbildungen aufgebaut, die durch eine enge Verzahnung von frühen Unterrichtserfahrungen mit wissenschaftsbasiertem Lernen gekennzeichnet sind. Dies ist eine der Anforderungen der Anerkennungsreglemente der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK), die einen hohen Anteil der berufspraktischen Ausbildung vorschreiben (z.B. Art. 4 des Reglements über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe). So ist sichergestellt, dass die Lehrdiplome der PH Luzern in der ganzen Schweiz anerkannt sind.

Im Statut der PH Luzern ist die Zusammenarbeit mit den Volksschulen grundsätzlich festgelegt (Art. 1 Abs. 3, SRL Nr. 516). Zur Konkretisierung dieser Zusammenarbeit sollte sie auch im Gesetz über die Volksschulbildung verankert werden. Es soll festgelegt werden, dass die Volksschulen die Lehrerinnen- und Lehrerbildung der PH Luzern bei der berufspraktischen Ausbildung an der Schule unterstützen. Insbesondere soll die Schulleitung dafür sorgen, dass für die Studierenden der PH Luzern betreute Ausbildungsplätze für die Berufspraxis mit qualifizierten Praxislehrpersonen zur Verfügung stehen.

Angesichts des weiterhin hohen Bedarfs an Lehrpersonen in den nächsten Jahren ist es erfreulich, dass die PH Luzern hohe Studierendenzahlen ausweisen kann. Alleine im Studienjahr 2015/16 organisierte die Stabsabteilung "Praktika und Praxisschulen" der PH Luzern rund 3000 betreute Ausbildungsplätze für die Berufspraxis. Bis jetzt ist es noch gelungen, diese für alle Studierenden zu finden. Allerdings müssen sich inzwischen teilweise drei Studierende einen Platz teilen. Indem die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Volksschulen und der PH Luzern in diesem Punkt im Gesetz über die Volksschulbildung verankert wird, wird ihr mehr Gewicht beigemessen. Die Mitarbeit bei der Berufsausbildungsarbeit kann für die Schule zudem zum Qualitätsmerkmal werden. Auch für die einzelne Lehrperson kann die Tätigkeit als Praxisbetreuer oder Praxisbetreuerin als wirksamer Bestandteil ihrer beruflichen Entwicklung betrachtet werden.

3.2 Bezeichnung Leistungsauftrag

Nach § 20i des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG) werden die von der zuständigen Behörde an Schulen oder privaten Anbietern erteilten Aufträge Leistungsvereinbarungen genannt. Diese gelten in der Regel für maximal vier Jahre. Die jährlich festzulegenden Leistungsbezüge werden im FLG als Leistungsaufträge bezeichnet. Damit die Bezeichnungen in Zukunft kompatibel sind, schlagen wir eine entsprechende Anpassung im Gesetz über die Volksschulbildung vor. Zudem soll festgehalten werden, dass die Leistungsvereinbarung in der Regel für vier Jahre gelten soll und durch einen Leistungsauftrag jährlich präzisiert wird. Diese Lösung stellt administrativ eine Erleichterung dar und entspricht den kantonalen Regelungen.

4 Finanzielle Auswirkungen

Durch den Systemwechsel wird einerseits die Basis für die Pro-Kopf-Beiträge neu festgelegt (Standardkosten pro Schulstufe, vgl. Anhang 1). Dies führt für den Kanton zu Verbesserungen von 1,5 Millionen Franken gegenüber dem aktuell gültigen System (Effekt der Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung gemäss KP17 ausgeklammert). Andererseits hat der Wechsel ein tieferes jährliches Wachstum der Pro-Kopf-Beiträge zur Folge. Wir gehen davon aus, dass sich das Wachstum ab 2018 durchschnittlich auf ein Prozent beschränkt. Das aktuell gültige System hat höhere Wachstumsraten gezeitigt (vgl. Kap. 2.1). Ein tieferes Wachstum führt zu weiteren Einsparungen für den Kanton. Genaue Berechnungen zum Spareffekt sind jedoch nicht möglich, da die Wachstumsraten für die Planjahre in beiden Systemen nur auf Annahmen beruhen.

5 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 32 Leistungsvereinbarungen

Mit der Änderung von § 20i FLG vom 10. September 2012 wurde der Begriff "Leistungsvereinbarung" neu ins Gesetz aufgenommen. Als Leistungsvereinbarungen werden Aufträge auf der Grundlage der mehrjährigen Leistungsplanung bezeichnet, welche die zuständige Behörde an Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung überträgt. Der konkretisierte Auftrag, welcher die mehrjährige Leistungsplanung für beispielsweise ein Jahr beschreibt, wird im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen als Leistungsauftrag bezeichnet. Im Volksschulbildungsgesetz ist die Terminologie genau umgekehrt. Dies soll nun korrigiert werden.

§ 33 Schule als pädagogische Organisation

Die PH Luzern konnte in den letzten Jahren einen stetigen Zuwachs der Studierendenzahlen verzeichnen. Allerdings ist es für die PH Luzern schwierig, genügend Ausbildungsplätze für die Berufspraxis ihrer Studierenden zu finden. Zum Teil müssen sich drei Studierende einen Platz teilen. Dies ist unbefriedigend und für die Praxislehrperson mit zusätzlicher Arbeit verbunden. Die Zusammenarbeit zwischen den Volksschulen und der PH Luzern soll daher in diesem Punkt optimiert werden, indem die Volksschulen die PH Luzern bei der berufspraktischen Ausbildung noch besser unterstützt.

§ 48 Schulleitung

Ergänzend zu § 33 wird die Schulleitung mit der Aufgabe betraut, die Berufsausbildungsarbeit an ihrer Schule zu organisieren. Dies beinhaltet insbesondere die Rekrutierung geeigneter Lehrpersonen für die Betreuung der Praktika.

§ 62 Kantonsbeiträge

Heute basieren die Pro-Kopf-Beiträge des Kantons an die Kosten der kommunalen Volksschulen auf den durchschnittlichen Betriebskosten der Gemeinden (Normkosten). Zur Berechnung werden die Durchschnittskosten der letzten drei zur Verfügung stehenden Jahre herangezogen. Für die Beiträge 2017 sind beispielsweise die Betriebskosten der Jahre 2012-2014 relevant. Um das Wachstum der Pro-Kopf-Beiträge an die Gemeinden besser steuern zu können, ist ein Systemwechsel hin zu "Standardkosten" notwendig. Das Wachstum soll nur noch diejenigen Faktoren berücksichtigen, welche vom Kanton direkt beeinflusst werden (z.B. Besoldungsentwicklung der Lehrpersonen, Anpassungen von kantonalen Vorgaben bei den Rahmenbedingungen oder die obligatorische Einführung von neuen Lehrmitteln). Kantonale Vorgaben, welche die Betriebskosten senken, werden ebenfalls berücksichtigt (z.B. Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen). Die neue Berechnungssystematik soll erstmals 2018 greifen. Die jährliche Anpassung der Kantonsbeiträge wird der Regierungsrat nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) jeweils im Vorfeld des Budgetprozesses festlegen. Dieses Vorgehen entspricht demjenigen aus der Zeit vor der Finanzreform 08. Damit der im Gesetz vorgegebene Kantonsbeitrag von 25 Prozent insgesamt eingehalten werden kann, soll periodisch die Entwicklung der Kosten (insbesondere Raumkosten) überprüft werden. Nicht Bestandteil der geplanten Änderung ist eine Anpassung des Volksschulkostenteilers. Diese Thematik wird später im Rahmen des Projekts Aufgaben- und Finanzreform 2018 bearbeitet.

Berechnung der Standardkosten

1. Kostenstruktur Kindergartenklassen (WOST 17)

Lektionen pro Klasse: 28 (à Fr. 4'000.-*)	Fr.	112'000.--
Lektionen IF: 3 (à Fr. 4'500.-*)	Fr.	13'500.--
Lektionen DaZ: 1 (à Fr. 4'000.-*)	Fr.	4'000.--
Schulleitung/Schulpool: 2,25 Lektionen (à Fr. 6'000.-*)	Fr.	13'500.--
Lehrmittel, Materialien, Projekte, Schulverwaltung, Tech. Dienst**	Fr.	24'000.--
Kosten Schuldienste	Fr.	7'500.--
Raumkosten**	Fr.	<u>35'000.--</u>
	Fr.	209'500.--

zum Vergleich:

Kosten pro Klasse 2015 (Durchschnitt aller Gemeinden)	Fr.	211'000.--
---	-----	------------

2. Kostenstruktur Basisstufenklassen (WOST 17)

Lektionen pro Klasse: 44 (à Fr. 4'000.-*)	Fr.	176'000.--
Lektionen DaZ: 2 (à Fr. 4'500.-*)	Fr.	9'000.--
Schulleitung/Schulpool: 2,25 Lektionen (à Fr. 6'000.-*)	Fr.	13'500.--
Lehrmittel, Materialien, Projekte, Schulverwaltung, Tech. Dienst**	Fr.	24'000.--
Kosten Schuldienste	Fr.	10'000.--
Raumkosten**	Fr.	<u>45'000.--</u>
	Fr.	277'500.--

zum Vergleich:

keine separate Kostenerhebung, allenfalls Vergleich mit Primarschulklassen (Durchschnitt)	Fr.	278'500.-
---	-----	-----------

3. Kostenstruktur Primarklassen (WOST 17)

Lektionen pro Klasse: 34 (à Fr. 4'100.-*)	Fr.	139'400.--
Lektionen IF: 5 (à Fr. 4'500.-*)	Fr.	22'500.--
Lektionen DaZ: 2 (à Fr. 4'500.-*)	Fr.	9'000.--
Schulleitung/Schulpool: 2,25 Lektionen (à Fr. 6'000.-*)	Fr.	13'500.--
Lehrmittel, Materialien, Projekte, Schulverwaltung, Tech. Dienst**	Fr.	24'000.--
Kosten Schuldienste	Fr.	10'000.--
Raumkosten**	Fr.	<u>55'000.--</u>
	Fr.	273'400.--

zum Vergleich:

Kosten pro Klasse 2015 (Durchschnitt aller Gemeinden)	Fr.	278'500.--
---	-----	------------

4. Kostenstruktur Sekundarschulklassen (WOST 05)

Lektionen pro Klasse: 43 (à Fr. 4'750.-*)	Fr.	204'250.--
Lektionen IF: 4 (à Fr. 5'000.-*)	Fr.	20'000.--
Lektionen DaZ: 1 (à Fr. 4'750.-*)	Fr.	4'750.--
Schulleitung/Schulpool: 2,25 Lektionen (à Fr. 6'000.-*)	Fr.	13'500.--
Lehrmittel/Materialien/Projekte/Schulverwaltung/Tech. Dienst**	Fr.	36'000.--
Kosten Schuldienste	Fr.	10'000.--
Raumkosten**	Fr.	<u>75'000.--</u>
	Fr.	363'500.--

zum Vergleich:

Kosten pro Klasse 2015 (Durchschnitt aller Gemeinden)	Fr.	365'000.--
---	-----	------------

* Berechnung gemäss Besoldungsverordnung (entspricht Lehrperson mit 14 Stufen)

** Berechnung gemäss Auswertung der Betriebskosten Volksschule vom September 2015

Kostenvergleich pro Lernende

Kindergarten:

Pro-Kopf-Beitrag 2017	Fr.	2'823.--
Standardkosten pro Lernende/Lernenden (gem. Anhang 1)	Fr.	2'926.--
Pro-Kopf-Beitrag 2018 (geplant; KP17-Massnahmen berücksichtigt)	Fr.	2'854.--

Basisstufe:

Pro-Kopf-Beitrag 2017	Fr.	3'778.--
Standardkosten pro Lernende/Lernenden (gem. Anhang 1)	Fr.	3'469.--
Pro-Kopf-Beitrag 2018 (geplant; KP17-Massnahmen berücksichtigt)	Fr.	3'384.--

Primarschule:

Pro-Kopf-Beitrag 2017	Fr.	3'778.--
Standardkosten pro Lernende/Lernenden (gem. Anhang 1)	Fr.	3'735.--
Pro-Kopf-Beitrag 2018 (geplant; KP17-Massnahmen berücksichtigt)	Fr.	3'643.--

Sekundarschule:

Pro-Kopf-Beitrag 2017	Fr.	4'973.--
Standardkosten pro Lernende/Lernenden (gem. Anhang 1)	Fr.	5'193.--
Pro-Kopf-Beitrag 2018 (geplant; KP17-Massnahmen berücksichtigt)	Fr.	5'066.--