



Regierungsrat

Luzern, 26. November 2019

## ANTWORT AUF ANFRAGE

**A 83**

Nummer: A 83  
Protokoll-Nr.: 1255  
Eröffnet: 09.09.2019 / Bildungs- und Kulturdepartement

### **Anfrage Zemp Gaudenz und Mit. über das Berechnungsmodell der Kosten der Volksschule**

Der Kanton richtet seine Beiträge an die kommunalen Volksschulen in Form von Pro-Kopf-Beiträgen pro Schulstufe aus. Gemäss § 62 des Gesetzes über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a) basieren diese Beiträge auf den durchschnittlichen Betriebskosten der Gemeinden. Die Betriebskosten aller Gemeinden werden pro Schulstufe zusammengefasst und bilden die Grundlage für die Normkosten. Zur Berechnung werden gemäss § 26 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 405) die Kosten des letzten zur Verfügung stehenden Jahres verwendet. So werden für die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge 2020 die Betriebskosten des Jahres 2018 verwendet. Diese Betriebskosten werden nach Einreichung durch die Gemeinden jeweils durch die Dienststelle Volksschulbildung überprüft und Abzüge vorgenommen, falls die in § 26 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung festgelegten Regelungen nicht eingehalten werden. Beispielsweise dürfen die ausserschulische Nutzung der Schulräume und die freiwilligen Angebote nicht in die Betriebskostenrechnung einbezogen werden.

Diese Berechnungsformel gilt seit 2017. Sie wurde eingeführt, nachdem die Einführung von Standardkosten im Rahmen einer breiten Vernehmlassung abgelehnt worden war. Bei den Standardkosten würde die Berechnung durch die zuständige Dienststelle in enger Zusammenarbeit mit der Volksschuldelegation erfolgen, und zwar aufgrund der kantonalen Vorgaben, welche sich aus dem Lehrplan, den Wochenstundentafeln und dem Personal- und Besoldungsrecht ergeben. Die aus den Standardkosten errechneten Pro-Kopf-Beiträge sind wie die aus den Normkosten berechneten Beiträge für alle Gemeinden gleich. Die Berechnungslösung mit den Standardkosten würde insgesamt eine wesentliche Vereinfachung bringen. Auch müssten die kantonalen Vorgaben und damit die Steuerung durch den Kanton nicht ergänzt bzw. verschärft werden. Zudem könnten die Gemeinden ihre Kosten einfach mit den errechneten Standardkosten vergleichen und bei Bedarf Korrekturen selbst einleiten. Deshalb vertritt unser Rat die Haltung, die Einführung dieser Berechnungsform noch einmal zu prüfen. Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Welche Vor- und Nachteile hat das aktuelle Berechnungsmodell Normkosten?

Für die Gemeinden hat das aktuelle Berechnungsmodell den Vorteil, dass es bekannt ist und seit einigen Jahren eingesetzt wird, allerdings mit mehreren Anpassungen. Die Nachteile des aktuellen Berechnungsmodells liegen beim Berechnungsaufwand, denn die Betriebskosten der Gemeinden müssen auf deren Übereinstimmung mit den kantonalen Vorgaben überprüft werden. Damit dies möglich ist, ist eine intensivere Steuerung durch den Kanton erforderlich.

Zudem können die Pro-Kopf-Beiträge erst spät – teilweise nach dem Budgetprozess – berechnet werden, was die Budgetgenauigkeit beim Kanton und den Gemeinden erschwert.

Zu Frage 2: Welche Verbesserungen wären aus Sicht der Regierung gewünscht?

Das Berechnungsmodell mit den Normkosten wurde 2017 nach der Vernehmlassung über die Einführung der Standardkosten überarbeitet. Dabei wurden die bereits erwähnten Vorgaben definiert. Angewendet wurde dieses überarbeitete Modell erst zweimal, so dass sich aktuell noch keine weiteren Anpassungen aufdrängen. Hingegen könnte die Einführung des Standardkostenmodells wesentliche Vereinfachungen bringen.

Zu Frage 3: Welche Vor- und Nachteile hätte ein Berechnungsmodell Standardkosten?

Die Vorteile des Standardkostenmodells lauten wie folgt: Vereinfachung der Berechnungen, Verbesserung der Budgetierungsprozesse, Vergrösserung des Freiraums für die Gemeinden. Als Nachteil sehen wir nur den Aspekt, dass vereinzelt sehr hohe Schulkosten nicht in die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge einbezogen werden.

Zu Frage 4: Welche Hauptkritikpunkte ergab die Vernehmlassung zum Modell Standardkosten?

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden wollten zum damaligen Zeitpunkt keinen Modellwechsel. Verlangt wurde in erster Linie eine stärkere Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der kommunalen Volksschulen. Zum Teil wurde auch kritisiert, dass beim Standardkostenmodell bei der jährlichen Festlegung der Beiträge nicht alle Betriebskosten einbezogen werden, da zu den definierten Standardkosten nur die übliche Kostenentwicklung aufgerechnet wird.

Zu Frage 5: Müssen die Berechnungsmodelle nach der Einführung des neuen Kostenteilers beziehungsweise wegen des Wachstums der Schülerzahlen neu beurteilt werden?

Wir erachten eine Überprüfung des Berechnungsmodells aktuell als sinnvoll, denn der Kostenteiler zwischen dem Kanton und den Gemeinden beträgt neu 50:50, was der Idealform einer Verteilungsaufgabe entspricht. Damit ist eine Hauptforderung der Gemeinden bei der Finanzierung der Volksschulen erfüllt. Damit die Steuerung und Bearbeitung nun vereinfacht werden kann, begrüssen wir eine Überprüfung des Berechnungsmodells.

Zu Frage 6: Gibt es weitere Berechnungsmodelle?

Aktuell sehen wir neben dem Normkosten- und dem Standardkostenmodell kein anderes Berechnungsmodell, welches die Zielsetzungen einer gerechten, zeitnahen und trotzdem einfachen Lösung für die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge erfüllen würde. Auch der Vergleich mit Regelungen anderer Kantone hat keine neue Lösung aufgezeigt, welche rasch umgesetzt werden könnte.

Zu Frage 7: Welche Erfahrungen macht der Kanton Luzern als Hochschulstandort mit den Standardkosten, welche der Bund vorgibt?

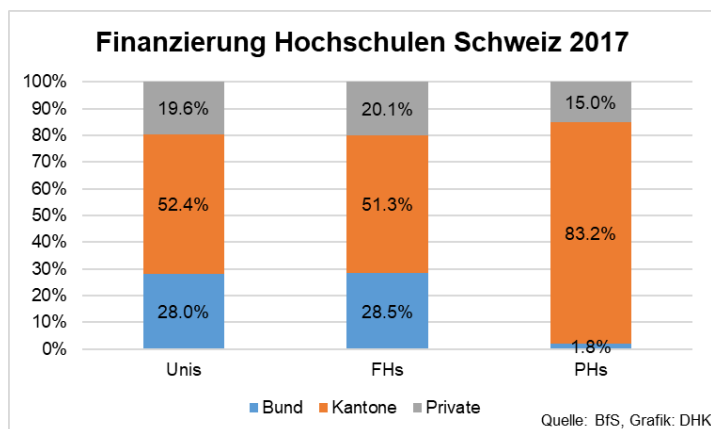
Der Bund gibt im Bereich der Hochschulen keine Standardkosten vor: Die Berechnung der Grundbeiträge des Bundes an Universitäten und Fachhochschulen basiert auf den in den

Vorjahren effektiv angefallenen durchschnittlichen Betriebskosten aller Hochschulen, wodurch es mit dem aktuellen System der Finanzierung der Luzerner Volksschulen im Grundsatz vergleichbar ist.

Die Hochschulfinanzierung basiert seit dem Jahr 2017 auf dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG). Die Pädagogischen Hochschulen sind kantonal finanziert und erhalten keine Bundesmittel (ausser vereinzelt Projektbeiträge). Mit dem HFKG leistet der Bund drei Formen von Beiträgen an Universitäten und Fachhochschulen:

1. Grundbeiträge: Deren Höhe ermittelt der Bund aufgrund der in den zwei vorangegangenen Jahren effektiv an allen Hochschulen angefallenen Kosten für die Lehre und (einen Anteil) Forschung. Die ermittelten Beiträge gelten für jeweils vier Jahre. Die Summe der Bundesbeiträge wird vom Bundesparlament festgelegt. Die Verteilung der Grundbeiträge erfolgt nach mehreren Kriterien, welche die Leistungen wie auch die Lasten der Hochschulen berücksichtigen. Die Tarife sind je nach Fachbereich unterschiedlich hoch. Alle Universitäten bzw. Fachhochschulen erhalten für ihre Studierenden im jeweiligen Fachbereich den gleich hohen Grundbeitrag des Bundes.
2. Bauinvestitions- bzw. Baunutzungsbeiträge: An Investitionen oder aber an Mietkosten der kantonal erstellten bzw. gemieteten Objekte beteiligt sich der Bund mit Beiträgen.
3. Projektgebundene Beiträge: Mit diesen unterstützt der Bund Projekte der Hochschulen, die gesamtschweizerische Relevanz besitzen.

Die Bundesbeiträge spielen im gesamten Hochschulsystem der Schweiz eine geringere Rolle als die Beiträge des Kantons Luzern an die Volksschulkosten der Gemeinden (Jahr 2017, s. Grafik; ohne ETH-Bereich). In den in der Grafik dargestellten Beiträgen der Kantone sind die Zahlungen gemäss der interkantonalen Universitäts- bzw. Fachhochschulvereinbarung sowie jene der Standortkantone an ihre eigenen Hochschulen enthalten. Bei den Beiträgen Privater handelt es sich vor allem um Studiengebühren und Erträge Dritter:



Es ist noch zu früh, um das Finanzierungssystem nach HFKG abschliessend zu beurteilen. Die ersten Erfahrungen sind positiv: Die Ermittlung der Bundesbeiträge erfolgt nach klar definierten Kriterien und berücksichtigt die real angefallenen Kosten für Lehre und Forschung. Im Vergleich mit den Vorjahren wurde in Luzern bisher kein Einbruch bei den Beiträgen des Bundes verzeichnet.

Zu Frage 8: Welches Modell bevorzugt die Regierung und welche Voraussetzungen müssten für einen Modellwechsel erfüllt sein?

Wir möchten aufgrund der oben dargestellten Vorteile die Einführung des Standardkostenmodells genau prüfen bzw. vorbereiten. Dies haben wir im neuen Aufgaben- und Finanzplan auch so dargestellt. Damit ein Modellwechsel realisiert werden kann, ist eine Revision des

Gesetzes über die Volksschulbildung notwendig. Da im laufenden Jahr erstmals alle Gemeinden mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM 2) budgetieren und abrechnen, liegen vergleichbare Zahlen aus allen Gemeinden im Frühjahr 2020 vor. Deshalb könnten die Standardkosten rasch berechnet werden. Weitere Voraussetzungen sehen wir nicht. Allerdings wäre es möglich, bei Einführung des Standardkostenmodells auf die neu für Klassen mit Unterbeständen festgelegten Ausgleichszahlungen zu verzichten, da die Klassengrösse sich nicht mehr auf die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge auswirkt.