



An

DEN EINWOHNERRAT EMMEN

03/13 **Gemeindeinitiative betreffend „Zweites Kindergartenjahr jetzt subito!“**

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den Antrag zur Ablehnung der Initiative „Zweites Kindergartenjahr jetzt ... subito!“, Volksinitiative für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres bzw. Basisstufe spätestens ab Schuljahr 2013/2014.

1 Einleitung

Nach Überprüfung und Genehmigung des Initiativbogens sowie der Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt vom 10. März 2012 konnte das Initiativkomitee mit der Unterschriftensammlung beginnen und reichte der Gemeindekanzlei die Gemeindeinitiative „Zweites Kindergartenjahr jetzt ... subito!“, *Volksinitiative für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres bzw. Basisstufe spätestens ab Schuljahr 2013/2014* mit 625 gültigen Unterschriften fristgerecht ein. Das Initiativbegehren wird in Form des formulierten Entwurfs gestellt und beantragt die folgende Änderung des Reglements über die Organisation der Schulen Emmen:

Art. 2 litera a. soll neu wie folgt lauten:

a) Zweijähriger Kindergarten oder Basisstufe flächendeckend ab Schuljahr 2013/2014

2 Erhaltung des Zustandekommens der Initiative

Gestützt auf § 141 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sowie Art. 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Emmen hat der Gemeinderat mit Entscheid vom 16. Mai 2012 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt. Das Sammlungsergebnis lautet wie folgt:

Total Unterschriften	698
gültige	625
ungültige	73

3 Rechtsgültigkeit und Behandlung der Initiative

Nach § 145 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Eine Initiative darf zudem nach Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung nur ein Thema zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Wir weisen darauf hin, dass aufgrund der zeitlichen Komponente eine Einführung realistischsterweise frühestens auf das Schuljahr 2014/15 möglich ist.

Die vorliegende Initiative erfüllt die gesetzlichen Vorgaben und kann als gültig erklärt werden.

4 Gründe für die Einreichung der Initiative

Das Initiativkomitee, bestehend aus Karin Saturnino, Zellweg 1, Emmenbrücke, Jacintha Reginold, Sonnenhofstrasse 9, Emmenbrücke, Monique Frey, Unter-Grundhof 12, Emmen, und Barbara Fas, Unter-Spitalhof 24, Emmen, begründet die Initiative wie folgt:

„Die Stimmbevölkerung des Kantons Luzern hat am 15. Mai 2011 mit grossem Mehr der Änderung des Volksschulbildungsgesetzes zugestimmt. Dieses verlangt, dass künftig alle Gemeinden zwei Kindergartenjahre anbieten müssen. Der Besuch des ersten Kindergartenjahres ist für die Kinder aber freiwillig. Weiter können die Gemeinden künftig statt zwei Jahre Kindergarten und 1. und 2. Primarklasse das Modell „Basisstufe“ wählen.

Auch die Bevölkerung der Gemeinde Emmen hat dieser Vorlage zugestimmt. Doch nun verzögert der Gemeinderat die Umsetzung dieses Entscheides. Das ist am falschen Ort gespart.

Die Initiative verlangt, dass das Reglement der Organisation der Emmer Schulen so angepasst wird, dass ab Schuljahr 2013/2014 in Emmen der zweijährige Kindergarten oder die Basisstufe flächendeckend angeboten wird. Das Angebot ist für die Gemeinde verbindlich. Der Besuch des 1. Kindergartenjahres ist aber weiterhin freiwillig und es bleibt den Eltern überlassen ob sie ihr Kind schicken wollen. Erst das 2. Kindergartenjahr ist für alle Kinder obligatorisch.

Verschiedene Studien belegen, dass zwei Jahre Kindergarten wichtig sind für den späteren Schul- und Bildungserfolg, da unter anderem das soziale Lernen verbessert wird. Frühförderung und -beratung wirken sich dank Früherfassung auch allfälliger Besonderheiten erwiesenermassen positiv auf die weitere schulische Laufbahn und die spätere soziale Integration der Kinder und Jugendlichen aus. Dies insbesondere auch bezüglich Spracherwerb und Deutsch für fremdsprachige Kinder.

Wer in Bildung investiert, fördert ganzheitlich und langfristig die Zukunft. Die flächendeckende Einführung eines zweijährigen Kindergartens oder der Basisstufe wird sich auch positiv auf die Ausstrahlung von Emmen als Wohn- und Wirtschaftsstandort auswirken.

Vorzeigen, Nachahmen und Wiederholen kommen bei altersgemischten Klassen auf natürliche Weise zur Anwendung. Die Kinder können das Angebot wählen, das ihrem Entwicklungs- und Lerntempo entspricht, dadurch wird die Gefahr der Über- oder Unterforderung vermindert. Für Kinder mit besonderen Begabungen und Bedürfnissen sowie für sozial benachteiligte Kinder ist der

altersgemischte Kindergarten besonders wichtig. Er verbindet die Kinder zu einer Gemeinschaft. Zwei Jahre Kindergarten bedeuten für ein Kind mehr Zeit (genug Zeit) sich in eine Gruppe zu integrieren, Verantwortung zu übernehmen und Sicherheit und Vertrauen sich selber und anderen gegenüber zu entwickeln. Es hat sich erwiesen, dass die Zahl der Rückstellungen von der Schulpflicht oder Massnahmen der integrativen Förderung nach dem Besuch von zwei Jahren Kindergarten deutlich abnimmt.

5 Beurteilung der Initiative durch den Gemeinderat

a. Gesetzliche Grundlage

Als Gesetzesgrundlage gelten das neue Volksschulbildungsgesetz (VBG) und die zugehörige Verordnung (VBV):

VBG neu

§ 11

¹ Kinder und Jugendliche haben im Rahmen der Rechtsordnung

- a. Das Recht, während zwei Jahren, und die Pflicht, während eines Jahres einen öffentlichen oder privaten Kindergarten zu besuchen.

§ 12 Schuleintritt

¹ Kinder, die vor dem 1. November das 5. Altersjahr vollenden, haben im Schuljahr, welches am 1. August des gleichen Jahres beginnt, den Kindergarten zu besuchen.

² Die Erziehungsberechtigten können jüngere Kinder in den Kindergarten schicken, sofern diese die Anforderungen erfüllen.

³ Die Erziehungsberechtigten können nicht schulfähige Kinder nach einem Gespräch mit der Schulleitung um höchstens ein Jahr vom Kindertarteneintritt zurückstellen.

⁴ Die Schulleitung entscheidet über den Eintritt in die Primarschule, sofern sich die Kindergartenlehrperson und die Erziehungsberechtigten nicht einig sind.

§ 67 Übergangsbestimmungen

⁵ Die Gemeinden haben das zweijährige Kindergartenangebot innert fünf Jahren seit Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes vom 24. Januar 2011 zu realisieren. ⁶²

VBV (Stand 1. August 2012)

§ 3a

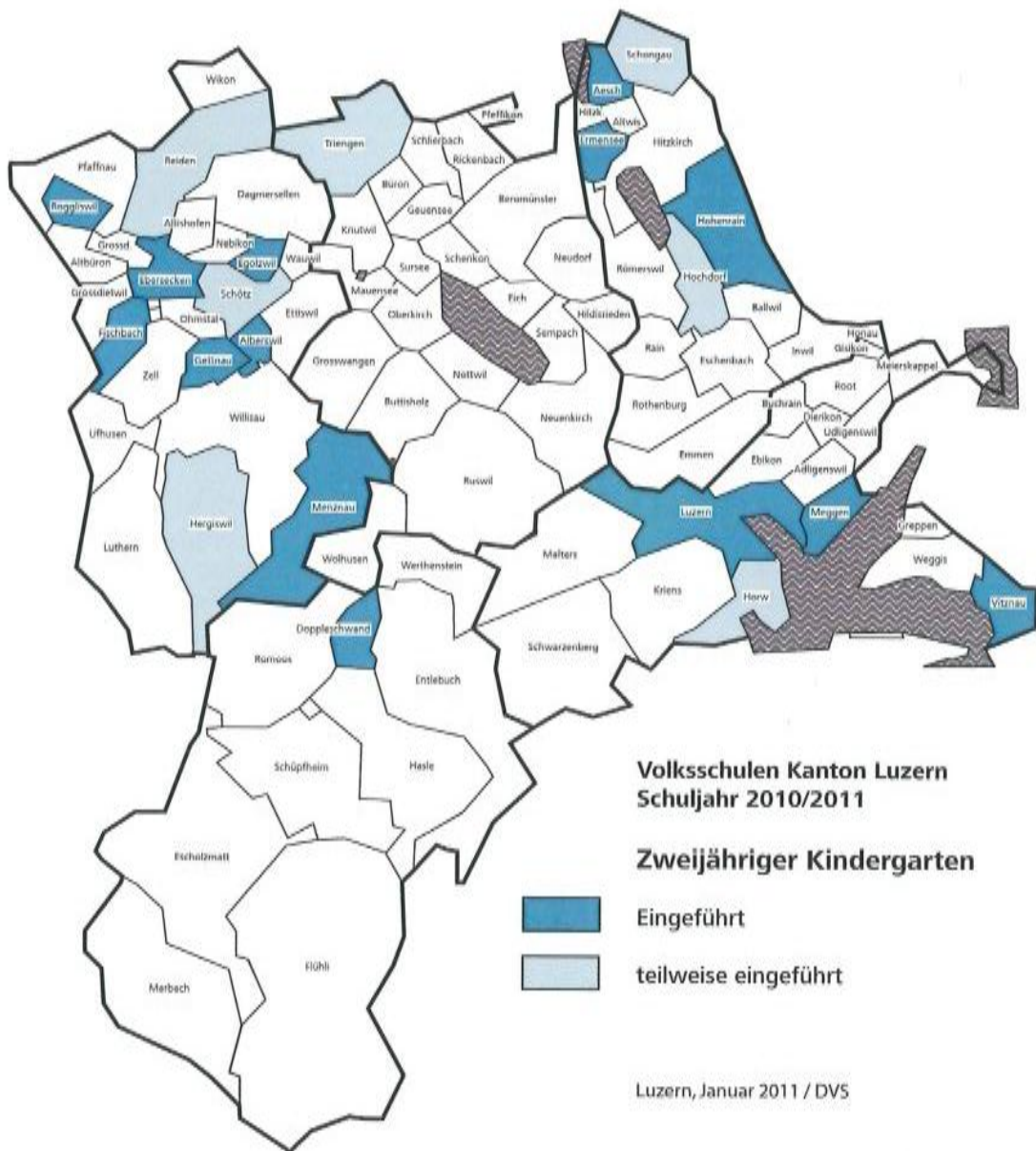
¹ Der Kindergarten dauert zwei Jahre, wovon ein Jahr obligatorisch und das zweite Jahr freiwillig besucht wird.

² Der Unterricht im Kindergarten findet mindestens an fünf Vormittagen statt.

³ Der Eintritt in den Kindergarten ist halbjährlich möglich.

b. Situation im Kanton Luzern

Zweijähriger Kindergarten im Januar 2011:



Im März 2011 boten (gemäss lustat) 21 der 87 Gemeinden die Möglichkeit eines zweijährigen Kindergartens an. Ein Jahr später sind dies gemäss Info der Dienststelle Volksschulbildung 50 Gemeinden.

c. Berechnungsgrundlagen für die künftig benötigte Anzahl Kinderartenlokale

Im Schuljahr 2012/13 sind in Emmen alle Lokale mit Kindergarten- oder Unterstufenklassen belegt. Da die Geburtenjahrgänge, welche das obligatorische Kindergartenalter erreichen, grösser werden, rechnet der Gemeinderat gemäss aktuellstem Stand ohne Einführung des zweiten Kindergartenjahres schon ab Sommer 2013 mit der Eröffnung eines weiteren Kindergartens (Erhöhung der Abteilungszahl von 15 im Schuljahr 2012/13 auf 16 im Schuljahr 2013/14). Diese zusätzliche Abteilung wird dank der neuen Räume im Primarschulhaus Gersag gut unterzubringen sein.

Elternrecht: Unklar und erschwerend für eine präzise Planung wirkt sich die Tatsache aus, dass das Elternrecht bereits in Kraft ist, während die Übergangsfrist für die Gemeinden, um das Angebot des zweijährigen Kindergartens zu „implementieren“, noch läuft. Dies bedeutet konkret, dass wie bereits vor einem Jahr folgende Info im Emmenmail und auf der Homepage der Gemeinde Emmen zu publizieren ist:

Vorzeitiger Kindergarteneintritt

Der reguläre Eintritt in den Kindergarten im Schuljahr 2013/14 erfolgt für Ihr Kind, wenn es zwischen dem 1. November 2007 und dem 31. Oktober 2008 geboren wurde. Das Schuljahr beginnt am Montag, 19. August 2013.

In der Dezemбераusgabe des Emmenmails von 2011 wurden Sie von uns ausführlich über den vorzeitigen Kindergarteneintritt informiert. Heute wollen wir dies in gekürzter Form wiederholen. Im Volksschulbildungsgesetz ist festgehalten, dass jüngere Kinder vorzeitig in den Kindergarten eintreten können, sofern sie die Anforderungen erfüllen, welche auch beim obligatorischen Eintritt gelten:

- **Montag bis Freitag den Blockzeitenunterricht von 08.15 bis 11.45 Uhr besuchen**
- **den Schulweg alleine zurücklegen**
- **für 3 bis 4 Stunden ohne die Eltern auskommen**
- **sich selbständig an- und auskleiden**
- **selber zur Toilette gehen**
- **sich eine gewisse Zeit selber beschäftigen**
- **10 Minuten stillsitzen und im Kreis zuhören**
- **einfache Anweisungen verstehen und befolgen**
- **im sozialen Bereich einige Erfahrungen mit Gleichaltrigen mitbringen**
- **einfache Regeln befolgen und ein Nein akzeptieren**
- **Konflikte gewaltlos lösen**
- **über ein gewisses Sachwissen verfügen**
- **einige feinmotorische Fertigkeiten mitbringen wie mit einer Schere, Farbstiften, Papier und Leim umgehen**

Ein Antragsformular für den vorzeitigen Kindergarteneintritt können Sie im Rektorat beziehen. Retournieren Sie den Antrag vollständig ausgefüllt und mit Begründung bis spätestens 18. Februar 2013. Im Anschluss daran erhalten Sie eine Einladung zur Schnupperwoche im Kindergarten, die im März 2013 stattfindet. Ihr Kind wird während dieser Zeit von der Kindergartenlehrperson in den Bereichen Denken, Sprache, Konstitution, Motorik, Wahrnehmung, Arbeitsverhalten, Motivation und Sozialverhalten beobachtet und die Beobachtungen schriftlich festgehalten. In einem abschliessenden Gespräch informiert Sie die Kindergartenlehrperson über den Verlauf der Schnupperwoche und darüber, ob Ihr Kind die Anforderungen für den vorzeitigen Eintritt in den Kindergarten erfüllt. Sind sich Eltern und Kindergartenlehrperson einig über den vorzeitigen Kindergarteneintritt, erhalten die Eltern im Mai 2013 vom Rektorat die Zuteilung ihres Kindes in den Kindergarten.

Bei Uneinigkeit zwischen den Eltern und der Kindergartenlehrperson werden die Schulleitung und der Schulpsychologische Dienst beigezogen. Den definitiven Bescheid über Bewilligung oder Ablehnung des vorzeitigen Kindergarteneintritts ihres Kindes bekommen die Eltern im Mai 2013 schriftlichen durch das Rektorat zugestellt.

Falls Sie Fragen haben, so erteilen wir Ihnen gern weitere Auskunft.

Rektorat Volksschule Emmen

Im Februar 2011 sind beim Rektorat 15 Antragsformulare angefordert worden. Die Schnupperwochen für den frühzeitigen Kindergarteneintritt haben 11 Kinder absolviert. Schliesslich sind 3 Kinder für den frühzeitigen Kindergarteneintritt ins Schuljahr 2012/13 aufgenommen worden.

Teilnahmequote im freiwilligen Kindergartenjahr: Die Anzahl Lernende im obligatorischen Jahrgang (KG-pflichtig) ist aufgrund der Zahlen der Einwohnerkontrolle relativ genau planbar. Schwankungen ergeben sich hier lediglich im Ausmass der Zu- und Wegzüge oder Rückstellungen. Da jedoch das vorgelagerte zweite Kindergartenjahr freiwillig ist, und die Verordnung auch einen halbjährigen Eintritt vorsieht, kann die Prognose, wie viele Lernende zu erwarten sein werden, lediglich auf Erfahrungszahlen vergleichbarer Gemeinden fussen. Für die Gemeinde Emmen empfiehlt die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) mit 60% - 70% zu rechnen.

Prognosen Entwicklung Schülerzahlen bei Einführung des zweiten Kindergartenjahres ab 2016/17

Geboren	Schuljahr	KG-pflichtig**	Abteilungen (à 18-20)**	
01.11.2007- 31.10.2008	2013/14*	296	16	
01.11.2008- 31.10.2009	2014/15*	304	16	
01.11.2009- 31.10.2010	2015/16*	329	17	
01.11.2010- 31.10.2011	2016/17*	283 + 171 *** 452	24	2-Jahres-KG ***

Prognosen Entwicklung Schülerzahlen bei Einführung des zweiten Kindergartenjahres ab 2013/14

Geboren	Schuljahr	KG-Lernende	Abteilungen (à 18-20)**	
01.11.2007- 31.10.2008	2013/14*	430***	23	2-Jahres-KG ***
01.11.2008- 31.10.2009	2014/15*	443***	23	2-Jahres-KG ***
01.11.2009- 31.10.2010	2015/16*	478***	24	2-Jahres-KG ***
01.11.2010- 31.10.2011	2016/17*	452***	24	2-Jahres-KG ***

* Geburten im Jahrgangsegment für den obligatorischen Kindergarteneintritt (alle Kinder, die vor dem 1. November das fünfte Altersjahr erreichen, besuchen ab August des gleichen Jahres obligatorisch den Kindergarten oder die Basisstufe).

** Ohne vorzeitige Kindergarteneintritte aufgrund Elternrecht, jedoch mit Erfahrungswert von 10% Rückstellungen (Repetitionen).

*** Gemäss Empfehlung DVS 60%-iger Besuch des freiwilligen Jahrgangs

6 Die weiteren Planungsschritte bis zur Einführung

Im Rahmen der Behandlung des Planungsberichts betreffend Umsetzung des Volksschulbildungsgesetzes im Bereich Kindergarten-Basisstufe hat der **Gemeinderat** am 24. August 2011 verschiedene Varianten einer gestaffelten Einführung diskutiert. Die Chancen und Risiken einer gestaffelten Einführung (graduelle Umsetzungsmodi) nach Kriterien wie Geburtsdatum oder Wohnquartier wurden dokumentiert, jedoch vermochte keine Variante wirklich zu überzeugen. Auch die Bildungskommission hat sich am 25. August 2011 mit dem Planungsbericht befasst und am 21. Juni 2012 einen Mitbericht dazu erlassen.

Die **Bildungskommission** betont den Mehrwert für die Förderung und Entwicklung der Kinder in Bezug auf Wahrnehmung, Bewegung, Sprache, Denken, Emotionalität, Lernen und Gemeinschaft. Sie hat in Anbetracht der angespannten Finanzlage und des Stabilisierungsprogramms aber auch die Kosten-Nutzen-Aspekte einer Umsetzung vor August 2016 abgewogen. Genannt wurde weiter das Spannungsfeld Emmens zwischen dem Willen zur Wohnortattraktivität und den Möglichkeiten der Gemeindefinanzen. Es wurden auch berechtigte Befürchtungen geäussert, ob auf dem Stellenmarkt überhaupt genügend qualifizierte Kindergartenlehrpersonen zur Verfügung stehen werden. Hier sind der Kanton und die Pädagogische Hochschule PHZ gefordert, da der Stellenmarkt im Kanton Luzern auf das Schuljahr 2016/17 sprunghaft mehr Kindergartenlehrpersonen erfordern wird. Die Bildungskommission macht ebenfalls darauf aufmerksam, dass bei Kindergartenklassen, deren Durchschnittsalter sinkt, eventuell auch die Klassenbestände gesenkt werden müssten. Damit alle Lernenden genügend Unterstützung und Förderung erhalten, muss insbesondere zu Beginn des Schuljahres der Betreuungsschlüssel auf die „Umstände und besonderen Herausforderungen“ in der Klasse angepasst werden können.

Zwischen Januar und Oktober 2013 muss der neue **Schulraumplanungsbericht** 2013 - 2017 erstellt werden. Dessen Behandlung im Einwohnerrat ist auf Ende 2013 vorgesehen. Der Schulraumplanungsbericht wird folgende Parameter berücksichtigen:

- Schulentwicklung und Leistungsauftrag (z.B. Einführung zweijähriger Kindergarten, Erweiterung Betreuungsangebote, ...),
- Siedlungsentwicklung und Wohnbautätigkeit in den verschiedenen Quartieren und „Grob-Schulkreisen“,
- Geburtenzahlen gemäss Einwohnerkontrolle
- Wanderungssaldi (prognostizierte Zu-/Wegwanderung)

7 Finanzielle Auswirkungen

a. Infrastruktur, Mobiliar und Einrichtung

Wo Räumlichkeiten zugemietet werden müssen, werden die Mietkosten pro Abteilung erfahrungsgemäss ca. CHF 25'000.00 p.a. betragen. Bei der Erstellung eines Pavillons müsste, exkl. Landkosten, mit ca. CHF 500'000.00 gerechnet werden. Die einmaligen Kosten (Initialkosten) für Einrichtung, Mobiliar und Spielmaterial belaufen sich pro Kindergartenabteilung auf ca. CHF 30'000.00.

b. Prognosen Entwicklung Kosten pro Abteilung – Gesamtkosten Produktgruppe Kindergarten bei Einführung des zweiten Kindergartenjahres ab 2016/17

Kostenentwicklung bei Einführung 2016/17	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Lernende gemäss Erhebung 14.09.2012	294	296	304	329	452
Anzahl Abteilungen vor/nach dem 1. August	15/16	16/16	16/17	17/24	24
Zusätzliche Kosten (Abweichende Anzahl Abteilungen gegenüber BAFIP 2013 / 2017)					
Veränderung Abteilungen	0	1	1	0	1
Veränderungen Lernende/r	0	-6	5	-4	2
Veränderungen Abteilungskosten (Basis BAFIP 2013) Zeile 13		93'392	94'530		98'072
Veränderungen Abteilungskosten (Basis BAFIP 2013) Zeile 17		136'618	138'138		126'995
Neue Nettokosten (Globalbudget Zeile 13)	1'376'846	1'494'275	1'512'482	1'641'999	2'353'737
Neue Vollkosten (Zeile 17)	2'016'427	2'185'894	2'210'200	2'301'537	3'047'874
Kosten pro Lernende/r Globalbudget (Zeile 13)	4'683	5'048	4'975	4'991	5'150
Kosten pro Lernende/r Vollkosten (Zeile 17)	6'859	7'385	7'270	6'996	6'669
Kosten pro Abteilung Globalbudget (Zeile 13)	91'790	93'392	94'530	96'588	98'072
Kosten pro Abteilung Vollkosten (Zeile 17)	134'428	136'618	138'138	135'385	126'995

c. Prognosen Entwicklung Kosten pro Abteilung – Gesamtkosten Produktgruppe Kindergarten bei Einführung des zweiten Kindergartenjahres ab 2013/14

Initiative "Zweites Kindergartenjahr jetzt ... subito!" bei Einführung 2013/14	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Lernende gemäss "Initiative...subito"	294	430	443	478	452
Anzahl Abteilungen vor/nach dem 1. August	15/23	23/23	23/24	24/24	24
Kosten pro Abteilung Globalbudget (Zeile 13)	91'790	93'392	94'530	96'588	98'072
Kosten pro Abteilung Vollkosten (Zeile 17)	134'428	136'618	138'138	135'385	126'995
Neue Nettokosten (Globalbudget Zeile 13)	1'376'846	2'148'016	2'174'190	2'318'112	2'353'737
Neue Vollkosten (Zeile 17)	2'016'427	3'142'214	3'177'174	3'249'240	3'047'874

Differenz Nettokosten (Globalbudget Zeile 13)	*	653'741	661'708	676'113	
Differenz Vollkosten (Zeile 17)	*	956'320	966'974	974'703	
Differenz total Nettokosten 2013-2017 (Globalbudget Zeile 13)					1'991'562
Differenz total Vollkosten 2013-2017 (Vollkosten Zeile 17)					2'870'997

* für das Rechnungsjahr 2013 sind hier die höheren Kosten August bis Dezember (5 Monate des neuen Schuljahres) nicht berücksichtigt.

Fazit: Die Einführung im Schuljahr 2013/14 gegenüber der Einführung im Schuljahr 2016/17 verursacht Mehrkosten im Umfang von CHF 1.99 Millionen (netto) oder CHF 2.87 Millionen (Vollkosten).

8 Schlussfolgerungen des Gemeinderats

Die dargelegten Gesamtumstände zeigen mit aller Deutlichkeit auf, dass die Forderung der Initiantinnen nicht realisierbar ist, weil nicht in einem halben Jahr zusätzlich ca. 8 Kindergartenlokale (Schuljahr 2012/13 werden 15 Kindergärten geführt) bereitgestellt werden können. Auch die dazu notwendigen Personal- und Betriebskosten fehlen im Voranschlag 2013 und in den Finanzplanjahren bis und mit 2015. Die Planung der Umsetzung auf Schuljahr 2016/17 entspricht der Vorgabe des Einwohnerrates im Rahmen des Stabilisierungsprogramms, dass gesetzlich vorgeschriebene neue Angebote erst auf den letztmöglichen Termin umgesetzt werden sollen. Trotzdem anerkennt der Gemeinderat eine Vielzahl der pädagogischen Argumente, welche für ein freiwilliges zweites Kindergartenjahr sprechen. Selbstverständlich wird die Gemeinde Emmen bis zum Ablauf der Übergangsfrist, das heisst auf Beginn des Schuljahres 2016/17, die nötigen Vorbereitungen treffen, damit Erziehungsberechtigte, welche dies wünschen, ihre Kinder bereits ein Jahr früher in den Kindergarten schicken können.

Der Gemeinderat empfiehlt die Initiative „Zweites Kindergartenjahr jetzt ... subito!“, Volksinitiative für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres bzw. Basisstufe spätestens ab Schuljahr 2013/2014 zur Ablehnung.

9 Antrag

1. Die Gemeindeinitiative „Zweites Kindergartenjahr jetzt ... subito!“, Volksinitiative für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres bzw. Basisstufe spätestens ab Schuljahr 2013/2014 ist als gültig zu erklären.
2. Die Initiative ist abzulehnen.
3. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 9. Januar 2013

Für den Gemeinderat:

Gemeindepräsident
Rolf Born

Gemeindeschreiber
Patrick Vogel

Beilage:

- Initiativbogen