



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 12. Juni 2019 (StB 358)

B+A 18/2019

## **Unentgeltlicher Volksschulunterricht**

**Finanzierung von Schulveranstaltungen  
und Klassenlagern**

**Vom Grossen Stadtrat  
beschlossen am  
19. September 2019**

## **Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021**

### **Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm**

#### **Bildung**

##### **Legislaturgrundsatz L9**

Das Volks- und Musikschulangebot der Stadt Luzern ist qualitativ hochstehend und zukunftsgerichtet.

## Übersicht

Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage und Klassenlager sind traditionell im Schulalltag verankert und aus dem Bildungsangebot in der Schweiz nicht wegzudenken. In der Vergangenheit erhoben die Schulen bei den Erziehungsberechtigten punktuell Kostenbeiträge für die Durchführung der ausserschulischen Aktivitäten.

Mit dem Entscheid 2C\_206/2016 vom 7. Dezember 2017 stellte das Bundesgericht unter anderem klar, dass Exkursionen und Lager Teil des unentgeltlichen Volksschulunterrichts seien, sofern eine Pflicht zur Teilnahme bestehe. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat in der Folge die Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung angepasst, und die Dienststelle Volksschulbildung hat Budgetvorgaben für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen, aber ohne Klassenlager, erlassen. Damit sind die Gemeinden indirekt aufgefordert, die weitere Ausgestaltung des gemeinspezifischen Schulangebots und auch die damit verbundenen Finanzmittel selber festzulegen.

Mit diesem Bericht und Antrag wird die Ausgestaltung des städtischen Schulangebots bezüglich Schulveranstaltungen dargelegt und der damit verbundene Sonderkredit sowie der entsprechende Nachtragskredit für den Finanzbedarf über den kantonalen Budgetvorgaben beantragt. Weiter wird beantragt, dass die Volksschule Stadt Luzern an der Tradition der Klassenlager festhält und damit auch diesbezüglich Finanzmittel zur Verfügung stehen. Um die unklaren Auswirkungen des Bundesgerichtsentscheids und die damit wegfallende Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten zu kompensieren, wurden vorausschauend bereits zusätzlich Fr. 130'000.– im Budget 2019 eingestellt.

Der kalkulierte Finanzbedarf für Schulveranstaltungen und Klassenlager gemäss städtischem Volksschulangebot liegt bei rund Fr. 669'950.– und stellt keine Ausweitung, sondern die Beibehaltung des bisherigen Angebots dar. Darin enthalten sind die maximalen Budgetvorgaben des Kantons von rund Fr. 248'000.–, welche als gebundene Kosten zu qualifizieren sind. Der über dem Budget 2019 (Fr. 461'200.–) liegende Finanzbedarf von Fr. 208'750.– für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen und Klassenlager kann im laufenden Jahr im Globalbudget der Volksschule nicht kompensiert werden. Für die Finanzierung des definierten städtischen Schulangebots, inklusive der Klassenlager, ist somit ein Nachtragskredit notwendig. Der Kanton Luzern wird sich allerdings nur bis zur Höhe seiner maximalen Budgetvorgaben (rund Fr. 248'000.– im Jahr 2019) an den Kosten beteiligen. Die darüberliegenden Kosten fallen vollumfänglich zulasten der Stadt Luzern an und benötigen folglich eine Ausgabenbewilligung des Grossen Stadtrates.

Daher beantragt der Stadtrat mit dem vorliegenden Bericht und Antrag für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager einen Sonderkredit von Fr. 4'219'500.– und für das Budget 2019 einen Nachtragskredit von Fr. 90'500.–.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5</b>
<b>2 Definition «unentgeltlicher Volksschulunterricht»</b>	<b>5</b>
<b>3 Ausgestaltung des Volksschulangebots</b>	<b>6</b>
3.1 Unentgeltliche Schulveranstaltungen im Sinne der kantonalen Vorgaben	7
3.1.1 Vorgaben durch die Dienststelle Volksschulbildung zur Höhe der Gemeindebeiträge	8
3.2 Unentgeltliche Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots	9
3.3 Festlegung der unentgeltlichen Schulveranstaltungen in der Volksschule der Stadt Luzern	10
3.3.1 Bildungsverständnis nach Lehrplan 21	10
3.3.2 Kostenermittlung für Schulveranstaltungen der städtischen Volksschule	11
3.3.3 Vergleich von Luzerner Gemeinden	12
3.4 Klassenlager im Volksschulangebot der Stadt Luzern	13
<b>4 Übersicht Finanzen und Folgekosten</b>	<b>14</b>
4.1 Allgemeines	14
4.2 Finanzbedarf für die unentgeltlichen Schulveranstaltungen im Sinne der kantonalen Vorgaben	14
4.3 Finanzbedarf für die unentgeltlichen Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots	15
4.4 Finanzbedarf für Klassenlager der Volksschule Stadt Luzern	15
4.5 Finanzbedarf Total	17
<b>5 Kreditrecht</b>	<b>18</b>
<b>6 Politische Würdigung</b>	<b>19</b>
<b>7 Antrag</b>	<b>20</b>
 <b>Anhang</b>	
▪ Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts; Weisung und Empfehlung, Dienststelle Volksschulbildung Kanton Luzern, 27. Juni 2018	

# **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Ausgangslage**

Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage und Klassenlager sind traditionell im Schulalltag verankert und aus dem Bildungsangebot in der Schweiz nicht wegzudenken. In der Vergangenheit erhoben die Schulen bei den Erziehungsberechtigten punktuell Kostenbeiträge für die Durchführung der ausserschulischen Aktivitäten.

Das Bundesgericht fällte am 7. Dezember 2017 mit dem Urteil 2C\_206/2016 einen wegweisenden Entscheid in Bezug auf die Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts. Art. 19 und 62 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) garantieren den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht an den öffentlichen Schulen. Das Bundesgericht führte unter anderem aus, dass alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck der Grundschule dienenden Mittel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssen. Dazu gehören auch Aufwendungen für Exkursionen und Lager, sofern eine Pflicht zur Teilnahme besteht. Erziehungsberechtigten dürfen dafür nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt werden, die sie aufgrund der Abwesenheit der Kinder einsparen. Dabei kommen einzig die Verpflegungskosten infrage, und das Bundesgericht beziffert diese Kosten gleich mit einem Betrag zwischen Fr. 10.– und Fr. 16.– pro Tag, je nach Alter des Kindes.

Das eingangs erwähnte Bundesgerichtsurteil hat medial Beachtung gefunden und wurde in der breiten Öffentlichkeit diskutiert. Hauptsächlich wurde landesweit die Abschaffung der Schulreisen und der Klassenlager befürchtet, wenn durch die reduzierte und begrenzte Kostenbeteiligung der Eltern die damit entstandene Finanzierungslücke nicht gedeckt werden kann. Auf kantonaler Ebene sind dazu ein politischer Vorstoss und eine Anfrage eingereicht worden (vgl. Postulat P 525 vom 19. März 2018, Schneider Andy und Mitunterzeichnete über die Unentgeltlichkeit des Unterrichts, und Anfrage A 532 vom 19. März 2018, Bühler Adrian und Mitunterzeichnete über die Kostenbeteiligung von Eltern an Schulreisen, Exkursionen sowie Klassenlagern).

## **2 Definition «unentgeltlicher Volksschulunterricht»**

Artikel 19 und 62 Abs. 2 BV garantieren den Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht an den öffentlichen Schulen. Der Grundschulunterricht muss qualitativ und auch in räumlich organisierter Hinsicht ausreichend sein (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 277). So soll er «genügen, um die Schüler sachgerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten» (vgl. BGE

141 I 9, 12 E. 3.2). Mit der Unentgeltlichkeit sichert der Verfassungsgeber zudem die Chancengleichheit. Ausserdem darf die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort dem unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht entgegenstehen. Wenn sich der Schulweg aufgrund seiner Länge, Beschwerlichkeit oder Gefährlichkeit als unzumutbar erweist, hat der Schulträger zu gewährleisten, dass die Schulpflichtigen sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule befördert werden. Dies kann zum Beispiel mit der Übernahme von Abonnementskosten für die Busfahrt geschehen.

§ 60 Abs. 1 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a) konkretisiert weiter, dass die Lehrmittel und das allgemeine Schulmaterial, die zum Erreichen der Lernziele gemäss den Lehrplänen notwendig sind, sowie die Benützung der schulischen Dienste unentgeltlich sind. In Verbindung mit § 8 Abs. 2 und 4 Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 (Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405) ergibt sich, dass die Lehrmittel wie Bücher und Unterrichtshefte zum Gebrauch abgegeben werden und allgemeines Schulmaterial wie zum Beispiel Schreibhefte oder Bleistifte den Lernenden zur Verfügung gestellt werden. Zum allgemeinen Schulmaterial zählen demnach beispielsweise Taschenrechner oder Zirkel, welche klassenweise zur Verfügung gehalten werden sollen. Von den Erziehungsberechtigten kann gemäss § 8 Abs. 5 VBV für die Verpflegung der Lernenden im Hauswirtschaftsunterricht sowie für die Herstellung von Gegenständen im Technischen Gestalten ein angemessener Beitrag verlangt werden. Im Unterschied zum Leistungsanspruch aus dem unentgeltlichen Grundschulunterricht steht das persönliche Schul- und Gebrauchsmaterial wie zum Beispiel Turnschuhe und Badebekleidung, welches durch die Erziehungsberechtigten beschafft und finanziert werden muss. Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass die Leistungen im Rahmen des schulärztlichen Dienstes und für die Schulzahnpflege auf Grundlage des Gesundheitsgesetzes von der öffentlichen Hand übernommen werden (vgl. § 9 Abs. 2 VBG mit Verweis auf das Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005, SRL Nr. 800, insbesondere § 51 schulärztlicher Dienst, Kosten für die Untersuchung, und § 52 Schulzahnpflege, zahnmedizinische Prophylaxe und Untersuchung).

Im vorliegenden Bericht und Antrag wird der Fokus auf die externen Schulveranstaltungen gelegt, welche als obligatorisch bezeichnet sind und damit zum unentgeltlichen Volksschulangebot zählen.

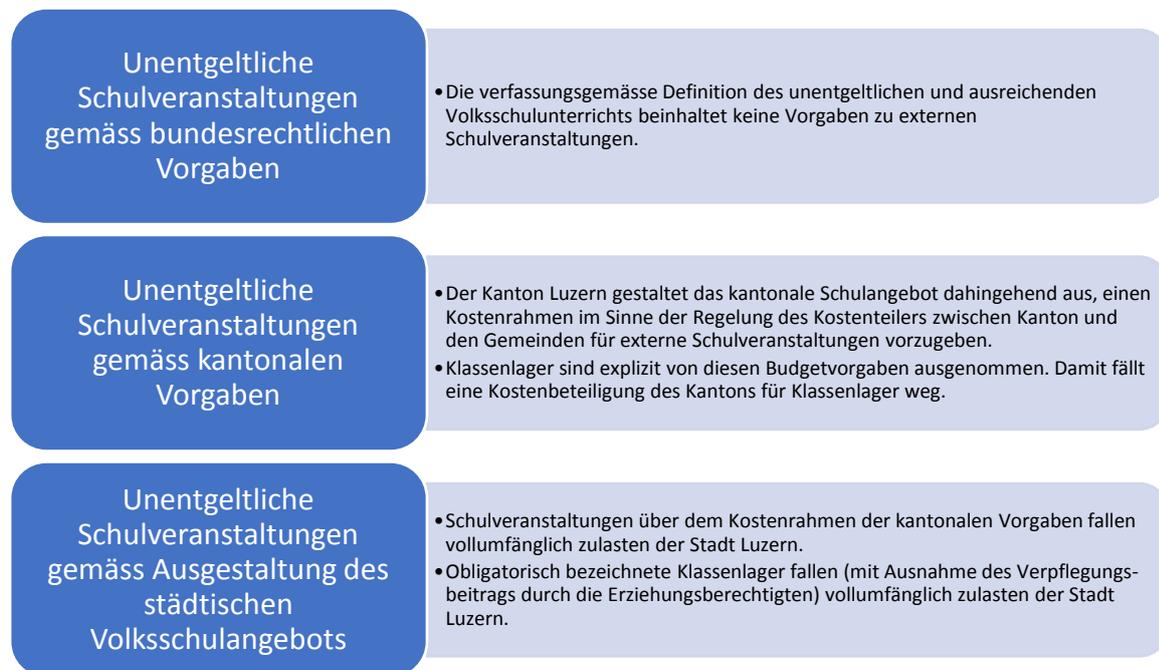
### **3 Ausgestaltung des Volksschulangebots**

Für das Schulwesen sind gemäss Art. 62 Abs. 1 BV die Kantone zuständig, wobei die kantonalen Vorgaben zu einer einheitlichen Steuerung der Volksschule auf der Gemeindeebene einen beschränkten Handlungsspielraum zulassen.

Aufgrund des Bundesgerichtsurteils wurde der Regierungsrat mit dem Postulat P 525 vom 19. März 2018 aufgefordert, die Gemeinden bei obligatorischen ausserschulischen Anlässen der Volksschule wie Exkursionen oder Klassenlagern in geeigneter Form finanziell zu unterstützen und damit die Chancengleichheit unter den Gemeinden sicherzustellen. An seiner Sitzung vom 15. Mai 2018 erklärte der Kantonsrat das Postulat als erheblich. Im Sinne des postulierten Überprüfungsauftrages hat der Regierungsrat die Volksschulbildungsverordnung am 26. Juni 2018 angepasst.

Neu ist die Dienststelle Volksschulbildung gestützt auf § 8 Abs. 6 VBV dazu berechtigt, Vorgaben über die Höhe der Gemeindebeiträge an die obligatorischen Schulveranstaltungen zu machen.

Die nachfolgende Gliederung zeigt auf, dass die unentgeltlichen Schulveranstaltungen als Teil des Volksschulangebots in einem ersten Schritt durch den Kanton durch Mindestvorgaben ausgestaltet sind. Im Rahmen der Gemeindeautonomie kann das Volksschulangebot darüber hinaus gemeinde-spezifisch ausgestaltet werden.



### 3.1 Unentgeltliche Schulveranstaltungen im Sinne der kantonalen Vorgaben

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hält den Wert von Schulveranstaltungen für unbestritten und erachtet sie im richtigen Masse als sinnvoll. Im Rahmen der Ausgestaltung der kantonalen Vorgaben zum Volksschulangebot wurde eine Regelung im Sinne des Kostenteilers zwischen Kanton und den Gemeinden getroffen. Damit müssen die Gemeinden für obligatorische Schulveranstaltungen Minimal- bzw. Maximalausgaben budgetieren. Nach Ansicht des Regierungsrates müssen die Gemeinden die darüberliegenden Kosten für obligatorische Schulveranstaltungen selber tragen (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 15. Mai 2018 zum Postulat P 525 vom 19. März 2018, S. 3).

In Ausübung der Kompetenz gemäss § 8 Abs. 6 VBV hat die Dienststelle Volksschulbildung am 27. Juni 2018 die Weisung und Empfehlung «Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts» überarbeitet und die nachfolgenden Budgetvorgaben für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen erlassen. Für die Festlegung der Budgetvorgaben hat die Dienststelle Volksschulbildung mit einzelnen Vertretungen der Gemeinden gesprochen bzw. bestehende Regelungen der Schulen für Elternbeiträge einbezogen. Auf eine umfassende Vernehmlassung wurde verzichtet (vgl. Antwort vom 27. März 2018 auf die Anfrage A 532 vom 19. März 2018).

### 3.1.1 Vorgaben durch die Dienststelle Volksschulbildung zur Höhe der Gemeindebeiträge

#### Obligatorische Schulveranstaltungen

Für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage etc. (ohne Klassenlager) sind von den Gemeinden folgende Beträge zu budgetieren:

Klassen	Pro Schuljahr und Lernende/n	
	Min.	Max.
Kindergarten	Fr. 15.00	Fr. 18.00
1. Klasse*	Fr. 25.00	Fr. 30.00
2. Klasse	Fr. 25.00	Fr. 30.00
3. Klasse	Fr. 35.00	Fr. 42.00
4. Klasse	Fr. 35.00	Fr. 42.00
5. Klasse	Fr. 45.00	Fr. 54.00
6. Klasse	Fr. 45.00	Fr. 54.00
7. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00
8. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00
9. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00

\*Für Lernende der Basisstufe gelten die Ansätze der 1. Klasse

Dabei ist wesentlich, dass die Klassenlager in den Budgetvorgaben für obligatorische Schulveranstaltungen nicht enthalten sind. Damit zählen die Klassenlager im Kanton Luzern nicht zum Pflichtangebot der Volksschule. Die Frage der Durchführung von Klassenlagern in der Volksschule der Stadt Luzern wird daher separat nachfolgend in Kapitel 3.4 behandelt.

Die zu budgetierenden Beträge sollen die bisherigen Kosten der Erziehungsberechtigten plus den bisherigen Gemeindeanteil für obligatorische Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Herbstwanderungen, Exkursionen, Theaterbesuche, Eisfeldbesuche, Sporttage und Ähnliches abdecken. Die Kosten für den obligatorischen Sport- und Schwimmunterricht als auch für besondere Schulprojekte wie Projektwochen, Theater sind wie bisher weiterhin ordentlich zu budgetieren und fallen nicht in die Kategorie der hier diskutierten ausserschulischen Aktivitäten (vgl. Dienststelle Volksschulbildung, Beiträge an obligatorische Schulveranstaltungen: Häufige Fragen, 7. November 2018).

Der Kanton Luzern weist die Gemeinden an, ein Mass an obligatorischen Schulveranstaltungen festzulegen und diese im Rahmen der kantonalen Vorgaben zu budgetieren, um die Unentgeltlichkeit zu gewährleisten. Dazu sind nach Ansicht des Kantons die externen Schulveranstaltungen zu priorisieren und ein Minimum festzulegen.

Die Weisung des Kantons enthält damit reine Budgetvorgaben zu den externen Schulveranstaltungen. Der Regierungsrat hält fest, dass er Erlebnisse ausserhalb der Klassenzimmer als richtig und sinnvoll erachte, jedoch nicht beabsichtige, den Gemeinden ein enges Korsett vorzugeben und sie damit allzu stark einzuschränken.

Umgerechnet auf die Schülerzahlen der Stadt Luzern resultieren nach Weisung der Dienststelle Volksschulbildung folgende Budgetvorgaben für das Jahr 2019:

Zyklus	Klasse	Kantonsansätze		Lernende per 1.Sep 18	Luzern		
		Ansatz in CHF pro Schuljahr und pro Lernenden			Kosten in CHF		
		Minimum	Maximum		Minimum	Maximum	Mittelwert
KG - 1. Zyklus	KG	15	18	1'066	15'990	19'188	17'589
PS 1.-2. Klasse - 1. Zyklus	1. Kl+BS	25	30	750	18'750	22'500	20'625
	2. Klasse			533	13'325	15'990	14'658
PS 3.-6. Klasse - 2. Zyklus	3. Klasse	35	42	596	20'860	25'032	22'946
	4. Klasse			575	20'125	24'150	22'138
	5. Klasse	45	54	541	24'345	29'214	26'780
	6. Klasse			595	26'775	32'130	29'453
SEK - 3. Zyklus	7. Klasse	55	66	377	20'735	24'882	22'809
	8. Klasse			390	21'450	25'740	23'595
	9. Klasse			443	24'365	29'238	26'802
<b>Total</b>		<b>Ansatz (ohne Klassenlager)</b>		<b>5'866</b>	<b>206'720</b>	<b>248'064</b>	<b>227'392</b>

Damit gibt der Kanton der Stadt für das Jahr 2019 ein Minimalbudget von rund Fr. 207'000.– und ein Maximalbudget von Fr. 248'000.– vor. Diese Werte basieren auf der Anzahl Lernende per Stichtag 1. September 2018 (inkl. geplanter Eintritte per 1. Februar 2019). Damit ist davon auszugehen, dass sich der Kanton an den obligatorischen Schulveranstaltungen bis zu einer maximalen Höhe von rund Fr. 248'000.– beteiligt. Pro Lernende/Lernenden ergeben die Budgetvorgaben des Kantons gewichtet einen Betrag von Fr. 42.– für unentgeltliche Schulveranstaltungen, welcher zu Vergleichszwecken herangezogen werden kann.

### 3.2 Unentgeltliche Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots

Bei den als obligatorisch bezeichneten Schulveranstaltungen, welche die finanziellen Budgetvorgaben des Kantons Luzern übersteigen, handelt es sich aus kantonaler Sicht um überobligatorische Schulveranstaltungen. Das bedeutet, dass die Gemeinde für den Umfang dieser Veranstaltungen, welche aus der Perspektive der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten ebenfalls in den Bereich des unentgeltlichen Volksschulunterrichts fallen, selber verantwortlich ist und finanziert.

Um dem Aspekt der Unentgeltlichkeit gerecht zu werden und sicherzustellen, dass alle Lernenden der Stadt Luzern im Sinne der Chancengerechtigkeit von einem einheitlichen Schulangebot profitieren können, ist es unabdingbar, die Schulveranstaltungen mit der Festlegung des Schulangebots der Volksschule der Stadt Luzern zu regeln und als obligatorisch zu bezeichnen.

Gemäss Art. 11 Abs. 3 lit. a des Reglements über die Organisation der städtischen Volksschule vom 28. Oktober 2010 (sRSL 2.2.1.1.1) legt der Stadtrat das städtische Volksschulangebot und dessen Ausgestaltung fest. Unter Einhaltung der Mindestvorgaben des Kantons liegt es demnach

in der Kompetenz des Stadtrates, das städtische Volksschulangebot, unter Berücksichtigung der finanzrechtlichen Bestimmungen, weitergehend auszugestalten.

Mit dem vorliegenden Bericht soll das gemeindespezifische Mass an unentgeltlichen Schulveranstaltungen definiert und dadurch der zusätzliche Finanzbedarf im Sinne der Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots aufgezeigt werden.

### **3.3 Festlegung der unentgeltlichen Schulveranstaltungen in der Volksschule der Stadt Luzern**

#### **3.3.1 Bildungsverständnis nach Lehrplan 21**

Es ist unbestritten, dass ausserschulische Aktivitäten den Erfahrungsschatz und die Lernmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bereichern. Mit dem Lehrplan 21, der konsequent kompetenzorientiert aufgebaut ist und dabei eine Gliederung in personale, methodische und soziale Kompetenzen vornimmt, wird der didaktischen und methodischen Gestaltung der Lernumgebung ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dabei geht es zentral darum, dass die Lernenden anhand komplexer Aufgabenstellungen ihre Lernerfahrungen selbstständig machen können und schnell im Handeln, in der Anwendung Sicherheit und Bestätigung des Gelernten erleben.

«Die Facetten von Kompetenzen sind sowohl fachlicher als auch überfachlicher Natur. Fachliche Kompetenzen beschreiben fachspezifisches Wissen und die damit verbundenen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Mit überfachlichen Kompetenzen ist jenes Wissen und Können gemeint, das über die Fachbereiche hinweg für das Lernen in und ausserhalb der Schule eine wichtige Rolle spielt. Dazu zählen personale, soziale und methodische Kompetenzen. An deren Entwicklung sind alle Fachbereiche beteiligt mit ihren je spezifischen Inhalten, fachlichen Zugängen, Vorgehensweisen und Perspektiven auf die Welt. Über die Auseinandersetzung mit variablen Lerngegenständen und Problemlösungen erwerben Schülerinnen und Schüler nicht nur fachbedeutsames Wissen, sondern sie machen auch Lernerfahrungen und erwerben Methoden- und Strategiewissen, das sich auf neue Lernzusammenhänge und Anforderungen übertragen lässt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fachinhalten bedeutet somit immer auch ein Lernen, das über den spezifischen Fachinhalt hinausgeht, so wie umgekehrt jedes anspruchsvolle fachspezifische Lernen auf überfachliche Kompetenzen der Lernenden angewiesen ist. Das Wechselspiel zwischen fachlichen und überfachlichen Kompetenzen funktioniert jedoch nur, wenn neben oder mit dem fachlichen Kompetenzaufbau auch die Förderung überfachlicher Kompetenzen einen festen und bedeutsamen Platz in der täglichen Unterrichtsarbeit erhält.» (Kanton Luzern, Bildungs- und Kulturdepartement, Lehrplan 21, Grundlagen vom 29. Februar 2016, S. 9).

«Schulische Bildung – insbesondere auf der Volksschulstufe – bedeutet eine kontinuierliche, durch Lehrpersonen und Lehrmittel unterstützte Aneignung von Wissen und Fähigkeiten. Damit bleibt im Lehrplan 21 die kulturelle Dimension von Wissen und fachlicher Bildung zentral. Wissen als Kompetenz wird in einem breiten Sinne verstanden: als direkt nutzbares Verfügungswissen, als Reflexionswissen und als Orientierungswissen. Die dem Lehrplan zugrunde liegende Idee der Kompetenzorientierung bedeutet eine Verstärkung der bisherigen fachlichen Wissens- und Kulturbildung,

zusätzlich eine Verstärkung und Festigung durch ein auf Verständnis, Wissensnutzung und Können hin orientiertes Bildungsverständnis.» (Kanton Luzern, Bildungs- und Kulturdepartement, Lehrplan 21, Grundlagen vom 29. Februar 2016, S. 6).

In einer zunehmend digitalisierten Lern- und Schulumgebung ist es zudem von besonderer Bedeutung, Kindern und Jugendlichen analoge Erfahrungen in Beziehung zur Natur und zu Mitmenschen zu ermöglichen. Das ist in einer städtischen Umgebung oft mit etwas mehr Aufwand verbunden, erfordert Kreativität und Fantasie von den Lehrpersonen und von der Politik eine besondere Verantwortung in der Festlegung der Rahmenbedingungen.

### **3.3.2 Kostenermittlung für Schulveranstaltungen der städtischen Volksschule**

In der Volksschule Stadt Luzern fehlte bis anhin eine genaue Übersicht über die bisher durchgeführten Schulveranstaltungen und die damit verbundenen erhobenen Beiträge der Erziehungsberechtigten, da diese Daten weder in die Betriebskosten eingeflossen sind noch systematisch erhoben wurden. Aufgrund dieser fehlenden Datenlage wurde eine Arbeitsgruppe mit Schulleitungen und dem Rektorat eingesetzt, um die bisher durchgeführten Veranstaltungen sowie die damit zusammenhängenden Kosten zu ermitteln und ein Szenario für die Zukunft zu entwerfen.

Als Ausgangspunkt für die Festlegung des künftigen Masses der Schulveranstaltungen für die städtischen Lernenden erhoben die Schulleitungen die Anzahl und die Kosten der bisherigen Schulveranstaltungen. Dazu wurden der Kindergarten, die 1.–2. Primarstufe, die 3.–6. Primarstufe und die Sekundarschule in vier separaten Zyklen gefasst. Diese Aufteilung in Zyklen ermöglicht eine stufengerechte Passung und somit eine differenzierte Betrachtung der anfallenden Kosten für die Schulveranstaltungen. In einem zweiten Schritt wurden analog zu den Vorgaben des Bildungsauftrags durch den Lehrplan 21 für die Festlegung des städtischen Angebots die ausserschulischen Aktivitäten in folgende Bereiche gegliedert:

- Pädagogische Ergänzungen (z. B. fächerspezifische Exkursionen);
- Förderung der individuellen und sozialen Kompetenzen (z. B. Schulreisen);
- Förderung des kulturellen Verständnisses (z. B. Museums- und Konzertbesuche);
- Bewegung und Gesundheitsförderung (z. B. Schneesporttage);
- Berufliche Orientierung (z. B. Besuch von Lehr- und Produktionsbetrieben).

Damit lassen sich die Schulveranstaltungen fächer- und kompetenzspezifisch gemäss Lehrplan 21 festlegen und plausibilisieren. In einem dritten Schritt wurden die erhobenen Aktivitäten im Verhältnis zu den Kosten überprüft. Schliesslich wurden im Interesse einer zukünftigen massvollen Festlegung des städtischen Angebots Durchschnittswerte sowohl hinsichtlich Häufigkeit der Durchführung sowie Kostenrealität neu festgelegt.

Weiter wurde sowohl von den Schulleitungen wie auch vom Rektorat an der geltenden Praxis festgehalten, pro Jahr mindestens eine Schulreise durchzuführen (vgl. Art. 10 der geltenden Schulordnung für die Volksschule Stadt Luzern vom 30. November 2011).

Die Beträge pro Lernende/Lernenden je Zyklus präsentieren sich anhand des bisherigen Angebots in einer Modellrechnung wie folgt:

<b>Zyklus 1 = KG</b>	<b>Fr. pro Lernenden+SJ</b>
Pädagogische Ergänzungen	10
Förderungen der individuellen und sozialen Kompetenzen	10
Förderung kulturelles Verständnis	5
<b>Total</b>	<b>25</b>
<b>Zyklus 1 = BS/PS 1./2. KI</b>	<b>Fr. pro Lernenden+SJ</b>
Pädagogische Ergänzungen	20
Bewegung und Gesundheitsförderung	40
<b>Total</b>	<b>60</b>
<b>Zyklus 2 = PS 3.-6. KI</b>	<b>Fr. pro Lernenden+SJ</b>
Schulreise	15
Pädagogische Ergänzungen	15
Bewegung und Gesundheitsförderung (u.a. Schneesporthag jedes 2.Jahr)	30
Förderung kulturelles Verständnis	20
<b>Total</b>	<b>80</b>
<b>Zyklus 3 = SEK 7.-9. KI</b>	<b>Fr. pro Lernenden+SJ</b>
Schulreise	30
Pädagogische Ergänzungen	30
Bewegung und Gesundheitsförderung (u.a. Schneesporthag jährlich)	80
Berufliche Orientierung	10
Förderung kulturelles Verständnis	20
<b>Total</b>	<b>170</b>
<b>Volksschule Stadt Luzern 1.-3. Zyklus</b>	<b>in Fr. pro SJ</b>
<b>Anzahl Lernende per 1.9.2018</b>	<b>5'866</b>
<b>Aufwand in CHF pro Schuljahr gem. Anzahl Lernende (gerundet)</b>	<b>494'000</b>
<b>Aufwand in CHF pro Kind pro Schuljahr</b>	<b>84</b>

Der Schneesporthag findet im zweiten Zyklus nur alle zwei Jahre statt, im Unterschied zum dritten Zyklus, in welchem der Schneesporthag jährlich durchgeführt wird.

Im Resultat ergibt dies im Durchschnitt über alle Schuljahre einen gewichteten Finanzbedarf von Fr. 84.– pro Lernende/Lernenden für obligatorische Schulveranstaltungen pro Schuljahr. Im Vergleich dazu sieht der Kanton Luzern einen Betrag von Fr. 42.– vor.

Damit liegt der Finanzbedarf für obligatorische Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots um Fr. 42.– höher als die kantonalen Vorgaben.

### 3.3.3 Vergleich von Luzerner Gemeinden

Die mit Beschluss des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 26. Juni 2018 als Folge des Bundesgerichtsurteils neu definierte «Unentgeltlichkeit der Volksschule» und die darauffolgende Weisung der Dienststelle Volksschulbildung vom 27. Juni 2018 hat alle Gemeinden herausgefordert. Die umliegenden Gemeinden haben ihre Berechnungen mit der Stadt ausgetauscht. Dabei ist deutlich geworden, dass die Vergleiche innerhalb der Gemeinden schwierig vorzunehmen sind, da die Rahmenbedingungen und die Rechnungsarten in allen Gemeinden unterschiedlich sind. Gemäss

den internen Berechnungen belaufen sich die aktuell geplanten Ausgaben pro Jahr pro Lernende/Lernenden im Durchschnitt zwischen Fr. 62.– und Fr. 92.–.

Damit wird klar, dass jene Gemeinden ebenfalls höhere Beträge als durch den Kanton vorgegeben für obligatorische Schulveranstaltungen vorsehen. Vergleichsweise liegt der Betrag von Fr. 84.– pro Lernende/Lernenden in der Volksschule Stadt Luzern damit in diesem Rahmen.

### **3.4 Klassenlager im Volksschulangebot der Stadt Luzern**

Der Kanton Luzern zählt die Klassenlager nicht zum unentgeltlichen Volksschulangebot. Dies hat zur Folge, dass sich der Kanton nicht an den Kosten im Sinne des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden beteiligt. Im Rahmen der Gemeindeautonomie können die Klassenlager im Sinne der Ausgestaltung zum gemeindespezifischen Volksschulangebot definiert werden. Dies bedingt, dass die Kosten vollumfänglich der Gemeinde anlasten, sofern die Teilnahme obligatorisch ist. Allerdings kann den Erziehungsberechtigten weiterhin die Einsparung der Verpflegungskosten in Rechnung gestellt werden, jedoch nur noch in der Höhe zwischen Fr. 10.– und Fr. 16.– pro Tag und je nach Alter des Kindes.

Die Klassenlager in der Volksschule der Stadt Luzern haben eine lange Tradition. In der Vergangenheit verfügte die Stadt Luzern gar über eigene Ferienheime. Mit dem B+A 32 «Ferienheime Oberrickenbach und Bürchen» vom 2. September 2009 wurde der Verkauf der letzten beiden Ferienheime der Stadt Luzern beschlossen. Trotz des Verkaufs der Ferienheime sollten die städtischen Lernenden weiterhin in den Genuss von Klassenlagern kommen. Um dies zu gewährleisten, wurde der Verkaufserlös der beiden oben genannten Ferienheime der Stiftung Unterstützung von Ferienaktivitäten und Lagern der Volksschule Stadt Luzern zuteil. Gleichzeitig wurde ein neues Beitrags- und Unterstützungssystem für Freizeit- und Ferienaktivitäten eingeführt und eine Strategie für den Vermögensverzehr der Stiftung definiert. Es wurde festgehalten, dass das Vermögen über die nächsten 20 Jahre zugunsten des Stiftungszwecks abgebaut werden soll.

Die Stiftung bezweckt explizit die Ausrichtung von Beiträgen an Klassenlager der Volksschule Stadt Luzern als auch an Ferien- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche im Volksschulalter. Schulveranstaltungen fallen demnach nicht unter den Stiftungszweck.

Um den städtischen Lernenden einzigartige und vielfältige Lernmöglichkeiten im Rahmen eines Klassenlagers zu ermöglichen, soll alternativ zur Schulreise in der 5. oder 6. Primarklasse und einmal in der Sekundarschule je ein Klassenlager stattfinden können. Damit bekennt sich die Volksschule Stadt Luzern weiterhin zur Durchführung von Klassenlagern.

Aufgrund der entstandenen Finanzierungslücke durch das Bundesgerichtsurteil 2C\_206/2016 bzw. dadurch, dass der Kanton Luzern die Klassenlager nicht zum unentgeltlichen Volksschulangebot zählt, beantragte die Dienstabteilung Volksschule dem Stiftungsrat der Stiftung Unterstützung von Ferienaktivitäten und Lagern der Volksschule Stadt Luzern, die finanzielle Unterstützung der Klassenlager der Volksschule Stadt Luzern zu überprüfen und wenn möglich die Beiträge zu erhöhen.

Nach einer umfassenden Analyse der bisherigen Mittelverwendung und der Feststellung, dass sich die heutige finanzielle Lage der Stiftung besser präsentiert als im Jahr 2012 ursprünglich angenommen, wurde die Finanzplanung der Stiftung überarbeitet. Der Stiftungsrat hat die Beiträge zugunsten der Klassenlager per 1. Januar 2019 erhöht (Erhöhung des Beitrages von Fr. 7.50 auf Fr. 18.– pro Teilnehmerin/Teilnehmer und pro Lagertag, Beibehaltung des Sockelbeitrages von Fr. 200.– pro Lager). Damit wird das Budget der Volksschule in der Höhe der Stiftungsbeiträge entlastet.

## **4 Übersicht Finanzen und Folgekosten**

### **4.1 Allgemeines**

Um die unklaren Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils bzw. die wegfallende Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten für das Schuljahr 2018/2019 zu kompensieren, wurden vorsorglich bereits für das Budget 2019 zusätzlich zum bisherigen Budget Fr. 130'000.– für obligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager eingestellt. Damit steht für das Jahr 2019 ein Budget von rund Fr. 461'200.– zur Verfügung, wobei darin ein Betrag von Fr. 25'000.– für vertraglich vereinbarte Eintrittspauschalen mit Institutionen enthalten ist (Fr. 12'000.– Verkehrshaus, Fr. 8'000.– Kunstmuseum, Fr. 5'000.– Richard Wagner Museum).

Der nachfolgend eruierte Finanzbedarf unterliegt der Vermutung, dass sich die Erziehungsberechtigten in der Vergangenheit ungefähr in der Höhe der Differenz zum bisherigen Budget an den Kosten beteiligt haben.

In der Vergangenheit beteiligten sich die Lernenden mit dem Erlös aus Schüleraktionen an den Kosten für Klassenlager und besondere Projekte. Konkrete Angaben über die bisherigen Schüleraktionen, inklusive der Höhe der Erlöse solcher Schüleraktionen, sind nicht möglich, da darüber keine gesamtstädtische Datenerhebung stattgefunden hat. Grundsätzlich sollen solche Aktionen auch weiterhin möglich sein, wenn sie auch kritisch zu hinterfragen sind. Solche Aktionen sollen nicht dazu führen, die Kostenbeteiligung der Eltern wieder durch Umwege einzuführen. Im Rahmen von Aktionen, welche durch die Lehrperson begleitet sind und wenn möglich mit Lernkompetenzen verbunden werden können, steht solchen Aktionen auch in Zukunft nichts entgegen.

### **4.2 Finanzbedarf für die unentgeltlichen Schulveranstaltungen im Sinne der kantonalen Vorgaben**

Durch die Budgetvorgaben des Kantons Luzern beträgt der maximale Finanzbedarf für die unentgeltlichen Schulveranstaltungen für das Jahr 2019 rund Fr. 248'000.–. Hierbei handelt es sich um eine gebundene Ausgabe (im Sinne von § 37 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160) und ergibt gewichtet einen durchschnittlichen Betrag von Fr. 42.– pro Lernende/Lernenden.

Damit liegen die im Jahr 2019 zur Verfügung stehenden Finanzmittel von Fr. 461'000.– mit einem Betrag von Fr. 213'200.– bereits über den kantonalen Maximalvorgaben von rund Fr. 248'000.–, wobei es zu beachten gilt, dass die entsprechende Budgetposition der Stadt Luzern ebenfalls die Durchführung von Klassenlagern beinhaltet, welche der Kanton mit der entsprechenden Weisung explizit nicht zum Pflichtangebot der Volksschule zählt. Eine entsprechende Differenzierung ist erst durch die neu geltenden Budgetvorgaben des Kantons in Bezug auf die unentgeltlichen Schulveranstaltungen notwendig geworden. Daher werden die Klassenlager ab 2020 separat verbucht.

#### **4.3 Finanzbedarf für die unentgeltlichen Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots**

Basierend auf der Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots von Fr. 84.– pro Lernende/Lernenden beträgt der Finanzbedarf für obligatorische Schulveranstaltungen insgesamt rund Fr. 494'000.–. Davon sind rund Fr. 248'000.– als gebundene Ausgaben zu qualifizieren, wobei sich der Kanton im Rahmen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden bis zu dieser Limite an den Kosten beteiligt. Der darüberliegende Finanzbedarf von Fr. 42.– pro Lernende/Lernenden ergibt eine Summe von rund Fr. 246'000.– und ist folglich vollumfänglich von der Stadt Luzern zu tragen.

#### **4.4 Finanzbedarf für Klassenlager der Volksschule Stadt Luzern**

Nach Schätzungen der Stadt Luzern betragen die Vollkosten für ein Klassenlager in der 5./6. Primarschule Fr. 200.– und in der Sekundarschule mindestens Fr. 300.– (pro Lernende/Lernenden und Schulwoche).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können den Erziehungsberechtigten nach wie vor die Einsparnisse für die Verpflegungskosten in Rechnung gestellt werden. Die Stadt Luzern sieht in Zukunft für die Erziehungsberechtigten für ein Klassenlager im 2. Zyklus einen Kostenbeitrag für die Verpflegung von Fr. 50.– (Fr. 10.– pro Tag für ein fünftägiges Klassenlager) und im 3. Zyklus von Fr. 80.– (Fr. 16.– pro Tag für ein fünftägiges Klassenlager) vor. Damit werden die bundesgerichtlichen Vorgaben für die Einsparnisse der Verpflegungskosten eingehalten.

Weiter sind in diesem Kontext die Beiträge der Stiftung Unterstützung von Ferienaktivitäten und Lagern der Volksschule Stadt Luzern zu berücksichtigen, welche eine weitere Entlastung des Budgets der Volksschule Stadt Luzern zur Folge haben. Konkret können bei der Stiftung Beitragsgesuche eingereicht werden, welche eine Rückerstattung von durchschnittlich Fr. 100.– pro Lernende/Lernenden für ein fünftägiges Lager ermöglichen (Pro-Kopf-Beitrag von Fr. 18.– pro Lagertag zuzüglich eines Sockelbeitrages umgerechnet für eine Klasse von 20 Lernenden).

Somit kann netto mit Lagerkosten von Fr. 50.– für die 5./6. Primarklasse und Fr. 120.– für die Sekundarschule pro Lernende/Lernenden gerechnet werden, welche vollumfänglich durch die Stadt zu finanzieren sind.

Anhand der Anzahl Lernende per Stichtag 1. September 2018 wird der Nettofinanzbedarf für Klassenlager der Volksschule der Stadt Luzern wie folgt ausgewiesen:

#### Klassenlager 5./6. Primarschule

Bei durchschnittlich 568 Lernenden in dieser Schulstufe ergibt dies bei Lagerkosten von Fr. 50.– pro Schuljahr einen Zwischenbetrag von Fr. 28'400.–.

#### Klassenlager Sekundarschule

Für durchschnittlich 403 Lernende in der Sekundarschule ergibt dies bei Lagerkosten von Fr. 120.– pro Schuljahr einen Zwischenbetrag von Fr. 48'400.–.

Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Schulklassen ein Lager durchführen. Gemäss bisherigen Erfahrungen ist eine Durchführung bei drei Vierteln aller möglichen Schulklassen realistisch, was umgerechnet einem Nettofinanzbedarf von insgesamt rund Fr. 57'750.– für die Klassenlager pro Jahr entspricht.

Zyklus 2 = PS 5.-6. KI	Ansatz pro Lernende in Fr.	Anzahl Lernende	Total
Ansatz für Klassenlager pro Lernenden - einmal in der 5./6.Klasse	200		
Anzahl Lernende 5./6. Klasse per 1. Sep 2018 (Durchschnitt)		568	
<b>Bruttoaufwand Klassenlager Stadt Luzern in Fr.</b>			<b>113'600</b>
abzüglich Beitrag Erziehungsberechtigte für Verpflegung (10 Fr. pro Tag)	-50		
abzügl. Beitrag Stiftung pro Lernende für Lagerdauer 5 Tage	-100		
<b>Nettoaufwand Klassenlager Stadt Luzern pro Lernenden</b>	<b>50</b>		
Anzahl Lernende 5./6. Klasse per 1. Sep 2018 (Durchschnitt)		568	
<b>Nettoaufwand Klassenlager Stadt Luzern in Fr.</b>			<b>28'400</b>

Zyklus 3 = SEK 7.-9. KI	Ansatz pro Lernende in Fr.	Anzahl Lernende	Total
Ansatz für Klassenlager pro Lernenden - einmal im Zyklus	300		
Anzahl Lernende 7.-9. Klasse per 1. Sep 2018 (Durchschnitt)		403	
<b>Bruttoaufwand Klassenlager Stadt Luzern in Fr.</b>			<b>121'000</b>
abzüglich Beitrag Erziehungsberechtigte für Verpflegung (16 Fr. pro Tag)	-80		
abzüglich Beitrag Stiftung pro Lernende für Lagerdauer 5 Tage	-100		
<b>Nettoaufwand Klassenlager Stadt Luzern pro Lernenden</b>	<b>120</b>		
Anzahl Lernende 7.-9. Klasse per 1. Sep 2018 (Durchschnitt)		403	
<b>Nettoaufwand Klassenlager Stadt Luzern in Fr.</b>			<b>48'400</b>

Total	in Fr.
Bruttoaufwand Klassenlager Stadt Luzern (gerundet)	234'600
<b>erwartete Durchführung 75%</b>	<b>175'950</b>
Nettoaufwand Klassenlager Stadt Luzern (gerundet)	77'000
<b>erwartete Durchführung 75%</b>	<b>57'750</b>

Da die Klassenlager nicht unter die unentgeltlichen Schulveranstaltungen gemäss den kantonalen Vorgaben fallen, sondern unter die unentgeltlichen Schulveranstaltungen gemäss Ausgestaltung des städtischen Volksschulangebots, gehen die Kosten vollumfänglich zulasten der Stadt Luzern.

Für die Berechnung des Sonderkredits sind die Kosten für Klassenlager brutto von Fr. 175'950.– und für den Nachtragskredit netto von Fr. 57'750.– zu berücksichtigen.

## 4.5 Finanzbedarf Total

Unentgeltliche  
Schulveranstaltungen  
gemäss kantonalen  
Vorgaben

- Obligatorische Schulveranstaltungen:
- rund Fr. 248'000.–

Unentgeltliche  
Schulveranstaltungen  
gemäss Ausgestaltung  
des städtischen  
Volksschulangebots

- Obligatorische Schulveranstaltungen über dem Kostenrahmen der kantonalen Vorgaben von rund Fr. 246'000.–
- Obligatorisch bezeichnete Klassenlager von brutto rund Fr. 175'950.– (ohne Beiträge der Erziehungsberechtigten und der Stiftung)

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über den zusätzlichen Finanzbedarf für das Jahr 2019, welches die Basis für das Budget für das Jahr 20'20 darstellt:

Finanzbedarf Volksschule Stadt Luzern in Fr.	kalkulierter Finanzbedarf	Budget 2019	Budget 2020	zusätzlicher Finanzbedarf 2019 ff.
Schulveranstaltungen gem. kantonalen Vorgabe (Maximum)	248'000	248'000	248'000	keiner ***
Schulveranstaltungen gem. Ausgestaltung städtisches Volksschulangebot	246'000	213'200 **	213'200 **	208'750
Klassenlager Bruttoaufwand Durchführung 75%* gem. Ausgestaltung städtisches Volksschulangebot	175'950			
<b>Total</b>	<b>669'950</b>	<b>461'200</b>	<b>461'200</b>	<b>208'750</b>
davon überobligatorisches Angebot (Stadt)	421'950	213'200	213'200	208'750

\* Nettoaufwand Klassenlager rund Fr. 57'750

\*\* Kosten Klassenlager sind zurzeit noch gemeinsam mit Schulveranstaltungen budgetiert

\*\*\* gebundene Ausgabe i.S.v. § 37 FHGG

Der errechnete Finanzbedarf für die zukünftigen unentgeltlichen Schulveranstaltungen und Klassenlager der Volksschule Stadt Luzern basiert weitgehend auf einer Herleitung der bisherigen Durchführung in Verbindung mit der pädagogischen Begründung dieser Veranstaltungen. Um der aktuellen Ungenauigkeit Rechnung zu tragen, werden die tatsächlichen Aufwendungen für die Schulveranstaltungen und Klassenlager im Verlauf der nächsten drei Jahren konsequent mit der Rechnungslegung überprüft. Diese Vorgehensweise soll den Budgetbedarf für die Schulveranstaltungen und Klassenlager verifizieren und im Budget ab 2022 mittels einer Korrektur berücksichtigt werden.

## 5 Kreditrecht

Enthält das Budget für ein Vorhaben keinen ausreichenden Kredit, ist beim Gemeindeparlament rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen (vgl. § 14 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160). Nachtragskredite sind nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredits unmöglich oder unverhältnismässig wäre (vgl. § 14 Abs. 2 FHGG).

Mit der Genehmigung des Budgets durch die Luzerner Stadtbevölkerung am 31. März 2019 verfügt die Stadt Luzern über ein rechtskräftiges Budget 2019. Aufgrund von unvorhergesehenen Mehrbelastungen (u. a. Mehrbedarf Betreuung und Erhöhung kantonale Pensionskassenbeiträge) kann der kalkulierte zusätzliche Finanzbedarf für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager von rund Fr. 208'750.– nicht im laufenden Globalbudget der Volksschule kompensiert werden und erfordert einen Nachtragskredit. Gemäss § 11 Abs. 2 FHGG werden die Budgetkredite der Erfolgsrechnung im Saldo des Aufwandes und des Ertrages festgesetzt (Globalbudget). Dies bedingt, dass für die Berechnung der Nachtragskredite der Nettoaufwand für die Klassenlager berücksichtigt wird. Die Rückerstattungen an die Volksschule durch die Beiträge der Stiftung Unterstützung von Ferienaktivitäten und Lagern der Volksschule Stadt Luzern und die Beiträge der Erziehungsberechtigten für die Verpflegung ergeben einen finanziellen Nettoaufwand von rund Fr. 57'750.–. Diese Aufwandsminderung von insgesamt Fr. 118'200.– reduziert den zusätzlichen Finanzbedarf für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager und ergibt einen erforderlichen Nachtragskredit von Fr. 90'500.–.

Für die Bewilligung von gebundenen Ausgaben gemäss § 37 Abs. 2 FHGG in Verbindung mit § 34 Abs. 2 lit. c FHGG ist der Stadtrat zuständig. Im Falle von freibestimmbaren Ausgaben (gemäss § 37 Abs. 1 FHGG in Verbindung mit § 34 Abs. 2 lit. a FHGG) ist für die Bewilligung über Fr. 750'000.– gemäss Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) der Grosse Stadtrat zuständig. Die Ausgabenbefugnis bestimmt sich nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend (§ 35 Abs. 1 bzw. § 36 Abs. 1 FHGG). Entsprechende Beschlüsse des Grossen Stadtrates unterliegen nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum. Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist zulässig (§ 35 Abs. 4 FHGG).

Die Gesamtkosten für die obligatorischen Schulveranstaltungen und die Klassenlager setzen sich wie folgt zusammen:

Gesamtkosten in Fr.	kalkulierter Finanzbedarf	jährlich wiederkehrende Kosten (10 Jahre)	Kredit für Ausgabenkompetenz
Schulveranstaltungen gem. kantonaler Vorgabe (Maximum)	248'000	2'480'000	gebundene Ausgabe **
Schulveranstaltungen gem. Ausgestaltung städtisches Volksschulangebot	246'000	2'460'000	2'460'000
Klassenlager Bruttoaufwand Durchführung 75%* gem. Ausgestaltung städtisches Volksschulangebot	175'950	1'759'500	1'759'500
<b>Total</b>	<b>669'950</b>	<b>6'699'500</b>	<b>4'219'500</b>

\* Nettoaufwand Klassenlager rund Fr. 57'750

\*\* gebundene Ausgabe i.S.v. § 37 FHGG;

die entsprechende Ausgabenbewilligung erfolgt nach § 34 Abs. 2 lit. c FHGG durch den Stadtrat

Somit ist folgender **Sonderkredit** erforderlich:

Überobligatorische Schulveranstaltungen gemäss städtischem Angebot:	Fr. 2'460'000
<u>Klassenlager brutto</u>	<u>Fr. 1'759'500</u>
<u>Total Sonderkredit</u>	<u>Fr. 4'219'500</u>

Aufgrund von unvorhergesehenen Mehrbelastungen für die Volksschule ist eine Kompensation des zusätzlich kalkulierten Finanzbedarfs für Schulveranstaltungen und Klassenlager im laufenden Budget nicht möglich und erfordert folgenden **Nachtragskredit für das Budget 2019**:

Kalkulierter Finanzbedarf für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager	Fr. 421'950.–
Budget 2019 für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager gemäss städtischem Angebot	Fr. 213'200.–
<u>Zusätzlicher Finanzbedarf für das Budget 2019</u>	<u>Fr. 208'750.–</u>
<u>Abzüglich Rückerstattungen Klassenlager (Stiftungs- und Elternbeiträge)</u>	<u>- Fr. 118'200.–</u>
<u>Nachtragskredit für das Budget 2019</u>	<u>Fr. 90'550.–</u>

## 6 Politische Würdigung

Mit der gemeindespezifischen Ausgestaltung des Volksschulangebots bekennt sich die Stadt explizit zur Wichtigkeit von externen Schulveranstaltungen. Um einem differenzierten Lernangebot gemäss Vorgaben des Lehrplans 21 gerecht zu werden und die Schulveranstaltungen im bisherigen Umfang zu sichern, ist es notwendig, über den Budgetvorgaben des Kantons weitere Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Mit der Festlegung der unentgeltlichen Schulveranstaltungen in der städtischen Volksschule schafft der Stadtrat geeignete Rahmenbedingungen, welche eine angemessene didaktische und methodische Gestaltung der Lernumgebung ermöglicht. Damit nimmt er seine Verantwortung wahr, für ein zeitgemässes Volksschulangebot zu sorgen, ohne damit eine Ausweitung vorzunehmen.

Dazu zählt auch, dass die Lernenden der Volksschule Stadt Luzern weiterhin die Chance haben, im Rahmen der Planung bis zur Durchführung eines Klassenlagers weitergehende Kompetenzen zu erwerben. Die langjährige Tradition der Klassenlager in der Volksschule der Stadt Luzern soll beibehalten werden – entsprechend dem bisherigen politischen Bildungsverständnis der Stadt.

Das städtische Volksschulangebot erfährt durch die neue, konsequente Definition der Unentgeltlichkeit in Bezug auf das globale Budget eine Kostensteigerung, um das bisherige Angebot an Schulveranstaltungen und Klassenlager weiterhin zu gewährleisten.

## 7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager einen Sonderkredit von Fr. 4'219'500.– und für die Aufgabe Volksschulbildung für das Budget 2019 einen Nachtragskredit von Fr. 90'500.– zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 12. Juni 2019



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Dr. Urs Achermann  
Stadtschreiber



## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 18 vom 12. Juni 2019 betreffend

### **Unentgeltlicher Volksschulunterricht Finanzierung von Schulveranstaltungen und Klassenlagern,**

gestützt auf den Bericht der Bildungskommission,

in Anwendung von § 14 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

#### **beschliesst:**

- I. Für überobligatorische Schulveranstaltungen und Klassenlager wird ein Sonderkredit von Fr. 4'219'500.– bewilligt.
- II. Für die Aufgabe Volksschulbildung wird für das Budget 2019 ein Nachtragskredit von Fr. 90'500.– bewilligt.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 19. September 2019

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Albert Schwarzenbach  
Ratspräsident



Daniel Egli  
Stadtschreiber-Stv.





## **Anhang**

**Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts;  
Weisung und Empfehlung,  
Dienststelle Volksschul-  
bildung, 27. Juni 2018**

## WEISUNG UND EMPFEHLUNG

### Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts

Für Schulleitungen und Schulbehörden

#### **Gesetzliche Grundlagen**

Die Bundesverfassung garantiert in Art. 19 und 62 den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht an öffentlichen Schulen.

Im Kanton Luzern ist in § 60 Abs. 1 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 festgehalten, dass sich die Unentgeltlichkeit auch auf Lehrmittel und Schulmaterial bezieht, welche zum Erreichen der Lernziele im Rahmen der Volksschule notwendig sind. Zudem ist die Benützung der schulischen Dienste grundsätzlich kostenlos.

Für die Verpflegung der Lernenden im Hauswirtschaftsunterricht sowie für die Materialien im Textilen und Technischen Gestalten kann gemäss § 8 Abs. 5 der Volksschulbildungsverordnung von den Erziehungsberechtigten ein **angemessener Beitrag** verlangt werden. Gemäss § 60 Abs. 3 des Volksschulbildungsgesetzes liegt es in der Kompetenz der Gemeinden, eine Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten festzulegen: für die schulärztlichen Dienste, fakultative Schulangebote, für Materialien und besondere Schulveranstaltungen sowie Dienstleistungen wie Transporte und Verpflegung.

#### **Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nur im Ausnahmefall**

##### **- Unterrichtsmaterialien**

Die zum Erreichen der Lernzielvorgaben notwendigen Schulmaterialien (Hefte, Schreibmaterial) sind unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Material wie Farbstifte, Scheren, Wasserfarben, Lineale, Zirkel, etc. sind klassensatzweise zur Verfügung zu halten, aber nicht gratis abzugeben.

##### **- Tablets im Unterricht**

Im Bereich der Medienbildung werden in den Schulen vermehrt Tablets während des Unterrichts eingesetzt. Diese Tablets werden von der Schule zur Verfügung gestellt. Die Schule kann den Erziehungsberechtigten anbieten, diese zu erwerben. Es besteht aber keine Verpflichtung. Kaufen die Erziehungsberechtigten das Tablet, so gehört es dem Lernenden/den Erziehungsberechtigten. Durch den Kauf werden sie Eigentümer und dürfen frei darüber verfügen. Wollen die Erziehungsberechtigten das Tablet nicht erwerben, so verbleiben das Eigentum und die Verfügungsgewalt über das Tablet bei der Schule. Es wird dem/der Lernenden zum Gebrauch überlassen, allfällige von den Lernenden verursachte Schäden, müssen die Erziehungsberechtigten jedoch der Schule ersetzen. Auf Aufforderung der Schule sind die Lernenden verpflichtet, das Tablet an die Schule als Eigentümerin zu retournieren.

##### **- Verpflegung im Hauswirtschaftsunterricht**

Wenn eine Mahlzeit zubereitet wird, beträgt der Beitrag der Erziehungsberechtigten max. 5 Franken pro Halbtage. Dies ergibt total 100 Franken für rund 20 Mahlzeiten pro Schuljahr.

- **Gegenstände im Textilen und Technischen Gestalten**  
Das Material zum Erreichen der Lernziele ist unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Werden Gegenstände mit bleibendem Nutzwert hergestellt, kann ein Beitrag erhoben werden. Beiträge von Erziehungsberechtigten sollen mit Zurückhaltung bzw. nur mit deren Einverständnis erhoben werden. Bis und mit 4. Primarklasse soll kein Beitrag erhoben werden. In der 5./6. Primarklasse sollte der Beitrag pro Schuljahr 50 Franken, in der Sekundarschule 100 Franken nicht übersteigen.
- **Obligatorische Schulveranstaltungen**  
Für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage, Klassenlager etc. dürfen grundsätzlich keine Beiträge verlangt werden, ausgenommen sind Beiträge an Verpflegungskosten.  
  
Für **obligatorische Lager** dürfen sich laut Bundesgericht die Verpflegungskosten je nach Alter der Schüler/innen zwischen 10 und 16 Franken pro Tag und Schüler/in bewegen.
- **Schulweg**  
Grundsätzlich liegt der Schulweg im Verantwortungsbereich der Erziehungsberechtigten, welche entscheiden wie ihr Kind den Weg zurücklegt. Entsprechend haben sie die allfälligen Kosten eines Busabos selbst zu bezahlen. Ist der Schulweg für einzelne Schüler/innen jedoch nicht zumutbar, so hat ausnahmsweise die Gemeinde für unentgeltlichen Schülertransport zu sorgen (vgl. § 36a Volksschulbildungsgesetz und Art. 62 Abs. 2 Bundesverfassung). Zuständig sowohl für die Organisation wie auch für die Finanzierung eines Schülertransportes sind die Wohnortsgemeinden der Lernenden. Wann ein Schulweg noch als zumutbar gilt, lässt sich nicht generell sagen. Es ist nicht zuletzt stark von den örtlichen Verhältnissen abhängig (weitere Informationen dazu im Merkblatt „Zumutbarer Schulweg,“ unter [www.volksschulbildung.lu.ch](http://www.volksschulbildung.lu.ch)).
- Für **freiwillige** Schulveranstaltungen (z.B. Lager in den Schulferien) gelten obige Vorgaben nicht.

## WEISUNG

Gestützt auf § 8 Abs. 6 der Volksschulbildungsverordnung erlässt die Dienststelle Volksschulbildung folgende Vorgaben:

- **Obligatorische Schulveranstaltungen**  
Für obligatorisch bezeichnete Schulveranstaltungen wie Schulreisen, Exkursionen, Sporttage etc. (ohne Klassenlager) sind von den Gemeinden folgende Beträge zu budgetieren:

Klassen	Pro Schuljahr und Lernende/n	
	Min.	Max.
Kindergarten	Fr. 15.00	Fr. 18.00
1. Klasse*	Fr. 25.00	Fr. 30.00
2. Klasse	Fr. 25.00	Fr. 30.00
3. Klasse	Fr. 35.00	Fr. 42.00
4. Klasse	Fr. 35.00	Fr. 42.00
5. Klasse	Fr. 45.00	Fr. 54.00
6. Klasse	Fr. 45.00	Fr. 54.00
7. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00
8. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00
9. Klasse	Fr. 55.00	Fr. 66.00

\*Für Lernende der Basisstufe gelten die Ansätze der 1. Klasse

- **Lehrmittel**

Lehrmittel wie Bücher und Arbeitshefte dienen der Gestaltung des Unterrichts und werden den Lernenden von der Schulstandortsgemeinde zum Gebrauch abgegeben (vgl. § 8 Abs. 2 Volksschulbildungsverordnung). Nebst Mehrweglehrrmitteln (Lehrmittel werden Ende Schuljahr wieder zurückgegeben) sind auch Einweglehrrmittel (z.B. Arbeitshefte) gratis abzugeben.

**EMPFEHLUNG**

Für die Fächer Hauswirtschaft und Textiles und Technisches Gestalten können sich die Gemeinden an folgenden Beiträgen für Verbrauchsmaterialien orientieren:

- **Hauswirtschaft**

**Mahlzeitenbeitrag:** Pro Halbtage, an dem eine Mahlzeit zubereitet wird, ist mit 3 bis 4 Franken plus Elternbeitrag pro Lernende/n zu rechnen.

**Verbrauchsmaterialien:** Zusätzlich zu den Mahlzeitenbeiträgen sollten für Verbrauchsmaterialien wie Gestaltungs- und Reinigungsmittel, für aktuelle Medien und kleinere Anschaffungen 120 Franken pro Klasse und Schuljahr zur Verfügung stehen. Dies gilt auch für die Schuljahre, in denen keine Mahlzeiten zubereitet werden (1. und 3. Sekundarklassen).

- **Textiles und Technisches Gestalten**

Pro Schuljahr und Lernende/n werden folgende Beiträge vorgeschlagen:

Klassen	Vorschlag pro Jahreswochenstunde (Anzahl Wochenstunden siehe WOST)
1. Klasse	<b>Fr. 20.00</b>
2. Klasse	<b>Fr. 20.00</b>
3. Klasse	<b>Fr. 25.00</b>
4. Klasse	<b>Fr. 25.00</b>
5. Klasse	<b>Fr. 35.00</b>
6. Klasse	<b>Fr. 35.00</b>
7. Klasse	<b>Fr. 35.00</b>
8. Klasse	<b>Fr. 35.00</b>
9. Klasse	<b>Fr. 35.00</b>

Die Beiträge sind für die im Unterricht hergestellten Gegenstände der Lernenden berechnet. Sie decken die Infrastruktur der Fachräume nicht ab. Für allgemeine Verbrauchsmaterialien wie Papier, Klebstoff, Nadeln, Faden, Sägeblätter etc. sollten ca. 120 Franken pro Klasse und Schuljahr zur Verfügung stehen. Für den Kindergarten sollen pro Kind und Schuljahr 10 Franken als Materialgeld eingesetzt werden.