

Kommunalisierung der Primarschule; Genehmigung des Schulvertrags und Erlass einer Schulordnung

Zusammenfassung:

Bei der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (NOKE) war die Kommunalisierung der Primarschule die bedeutsamste Aufgabenübertragung an die Gemeinden. Gegen die entsprechende Änderung des Schulgesetzes wurde das Referendum ergriffen. Am 23. September 2007 beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt, dem Grossen Rat zu folgen und die Primarschulen in die Verantwortung der Gemeinden Bettingen und Riehen zu geben. Damit war der Startschuss für die Vorbereitung der Aufgabenübernahme gefallen. Im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem Regierungsrat und den Gemeinderäten wurde der Zeitpunkt für die Übernahme der Primarschule auf den 1. August 2009 festgelegt.

Nach umfangreichen Vorarbeiten und sorgfältigen Beratungen im Rahmen einer anspruchsvollen Projektorganisation können nun die rechtlichen Grundlagen für den Betrieb der künftigen Gemeindeschulen zum Beschluss unterbreitet werden.

Die beiden Gemeinden wollen die kommunalen Kindergärten und Primarschulen gemeinsam führen. Organisatorisch werden die Gemeindeschulen in die Gemeindeverwaltung Riehen integriert. Damit eine gemeinsame Trägerschaft erfolgreich möglich ist, werden verschiedene Aufgaben und Entscheide weiterhin von beiden Gemeinderäten wahrgenommen. Für die Koordination dieser gemeinsamen Aufgabe wird ein paritätischer Schulausschuss Bettingen / Riehen eingesetzt werden.

Die Gemeinderäte von Bettingen und Riehen unterbreiten mit dieser Vorlage den *Vertrag betreffend die Zusammenarbeit der Gemeinden Bettingen und Riehen für den Betrieb und die Finanzierung ihrer Schulen* (Schulvertrag) vom 6. Januar 2009 zur Genehmigung. Weiter wird dem Einwohnerrat der Erlass einer *Ordnung für die Schulen der Gemeinden Bettingen und Riehen* (Schulordnung) beantragt.

Politikbereich: Bildung und Soziales

Auskünfte erteilen: Maria Iselin, Gemeinderätin, Tel. 061 641 59 67
 Rolf Kunz, Abteilungsleiter Bildung und Familie,
 Tel. 061 646 82 47
 Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter, Tel. 061 646 82 45

Januar 2009



A. Kommunalisierung der Primarschule

-

- **1. Ausgangslage**

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (NOKE), welche die Aufteilung der Aufgaben und den innerkantonalen Finanzausgleich im Kanton Basel-Stadt neu regelte, war die Kommunalisierung der Primarschule die gewichtigste Aufgabenübertragung an die Gemeinden. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Mit 22'567 Ja- gegen 11'659 Nein-Stimmen folgten die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt am 23. September 2007 dem Grossen Rat und hiessen die entsprechende Änderung des Schulgesetzes und damit die Kommunalisierung der Primarschulen Bettingen und Riehen gut.

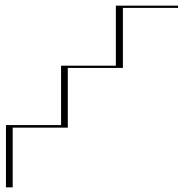
Nur fünf Monate später, am 20. Februar 2008, beschloss der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt eine weitere Änderung des Schulgesetzes (betreffend Teilautonomie der Schulen und Leitung der Volksschulen). Auch gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 wurde diese Änderung - wenn auch knapp - mit 26'231 Ja- gegen 23'765 Nein-Stimmen ebenfalls gutgeheissen.

Bereits im Jahr 1996 hatten die Gemeinden Bettingen und Riehen die Führung der Kindergärten übernommen. Nun sind sie beauftragt, per 1. August 2009 alles vorzukehren, um den Betrieb der Primarschulen vom Kanton übernehmen zu können. Zudem verlangt die Änderung des Schulgesetzes betreffend Teilautonomie und Leitung der Volksschulen, dass die Kindergärten und die Primarschulen näher zusammenrücken. Damit werden die Gemeinden gleichzeitig beauftragt, die Zusammenführung von Kindergarten und Primarschule gemäss den Vorgaben des kantonalen Schulgesetzes schrittweise vorzubereiten.

- **2. Zielsetzungen**

Mit den erwähnten Entscheiden auf kantonaler Ebene sind die Gemeinden aufgerufen, ihre Gemeindeschulen, bestehend aus den Kindergärten und der Primarschule, selbstständig zu organisieren. Die Zielsetzungen dieser Aufgabe lauten auf einen kurzen Nenner gebracht wie folgt:

- Die Gemeindeschulen mit Kindergarten und Primarschule werden unter der Trägerschaft der beiden Gemeinden so organisiert, dass der operationelle Schulbetrieb optimal funktionieren kann.
- Die Kosten der Primarschule sind auf die bisherigen Kosten beim Kanton zu beschränken. Gleichzeitig soll durch die kleinere Organisationseinheit und durch kürzere Entscheidungswege eine bessere Situation für die Schulhäuser und die Schulklassen erreicht werden.
- Die Gemeindeschulen sind mit der kantonalen Schulorganisation so zu vernetzen, dass das Ganze unterstützt wird und das Spezielle unter Nutzung des kommunalen Autonomiespielraums möglich ist.



- Bei den Vorbereitungsarbeiten sind die positiven Erfahrungen zu berücksichtigen, die vor 12 Jahren bei der Übernahme der Kindergärten gemacht wurden.

- **3. Vorgehen**

- **3.1. Projektorganisation**

Unmittelbar nach der Volksabstimmung über die Kommunalisierung der Primarschule legten die beiden Gemeinderäte von Bettingen und Riehen die Projektorganisation fest (siehe Beilage 5). Es wurde bewusst eine Projektorganisation gewählt, bei der relativ viele Personen involviert werden konnten. So haben Vertretungen aus der Politik und Fachleute aus der Verwaltung beider Gemeinden ebenso wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen an der Projektarbeit mitgewirkt.

Diese breit angelegte Projektorganisation hatte zwar den Nachteil, dass die verschiedenen Arbeitsgruppen für ihre Beratungen Zeit beanspruchten. Auf der anderen Seite konnten die Anliegen und Vorschläge aus den verschiedenen Bereichen in die Projektarbeit einfließen. Insgesamt hat sich die Projektarbeit aus Sicht der Gemeinderäte sehr bewährt; namentlich äusserten sich auch die involvierten Mitarbeitenden aus dem Schulbereich positiv zum ganzen Projektverlauf.

Die Projektleitung wurde einem langjährigen Abteilungsleiter der Gemeindeverwaltung Riehen übertragen. Zu diesem Zweck wurde er von einem Teil seiner angestammten Aufgaben entlastet. Er wird auch bei der Umsetzung der Kommunalisierung der Primarschule während des ersten Schuljahrs 2009/10 noch zur Verfügung stehen.

- **3.2. Projektauftrag**

Die beiden Gemeinderäte formulierten einen schriftlichen Projektauftrag. Der generelle Auftrag lautete wie folgt:

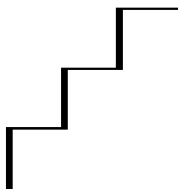
„Es sind alle notwendigen Vorbereitungen zu treffen, damit die beiden Gemeinden Bettingen und Riehen den Betrieb der Primarschulen per 1. August 2009 übernehmen können. Die Kindergärten und die Primarschulen der beiden Gemeinden sind in eine gemeinsame Organisation zusammenzuführen.“

Alle rechtlichen, organisatorischen, personellen und finanziellen Massnahmen und Beschlüsse sind den politischen Behörden der beiden Gemeinden rechtzeitig zum Entscheid zu unterbreiten.“

Der vollständige Projektauftrag ist auf der Homepage der Gemeinde Riehen zu finden¹.

- **3.3. Informationskonzept**

¹ www.riehen.ch/de/bildung/bildungschulen/kommunalisierungprimarschule



Es war von Anfang an klar, dass dieses Projekt viele Akteure und noch mehr interessierte Kreise hat. Eine sorgfältige und regelmässige Information und eine koordinierte Öffentlichkeitsarbeit sind dabei von grosser Bedeutung. Sie schaffen Transparenz und Vertrauen in den Projektverlauf und können so wesentlich zur Akzeptanz von getroffenen Entscheiden beitragen.

Um eine gute Informations- und Öffentlichkeitsarbeit leisten zu können, wurde in einem schriftlichen Informationskonzept² festgelegt, wie die Medienkontakte zu gestalten sind und wer dafür verantwortlich ist. Zudem wurden alle wichtigen Dokumente auf der Homepage der Gemeinde Riehen jedermann zugänglich gemacht. Schliesslich wurde der Projektleiter verpflichtet, einen regelmässigen Statusbericht zum Projektverlauf zu verfassen und an die interessierten Kreise zu versenden.

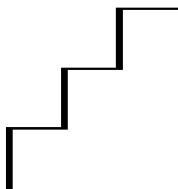
3.4. Termin- und Phasenplan

Zu Beginn der Projektarbeiten genehmigten die Gemeinderäte von Bettingen und Riehen einen detaillierten Terminplan. Dieser Terminplan zeigte schnell, dass die zur Verfügung stehende Zeit sehr eng bemessen und in mehreren Phasen des Projekts ein hoher Zeitdruck zu bewältigen war.

Der Terminplan hatte folgende Phasen:

Oktober 2007 - Januar 2008: Vertrauen fördern	Der Kontakt mit den Schulhäusern und den Mitarbeitenden der Primarschule wird hergestellt. Die Ängste und Befürchtungen, die im Abstimmungskampf verstärkt worden waren, sollen abgebaut werden.
Februar - Juni 2008: Grundlagen erarbeiten	Die Arbeitsgruppen der Projektorganisation erarbeiten die rechtlichen, organisatorischen und personalrechtlichen Grundlagen.
Juli - November 2008: Einigung erzielen	Die erarbeiteten Grundlagen werden ausdiskutiert und es soll eine Einigung erzielt werden. Gleichzeitig muss die Integration der zu übernehmenden Mitarbeitenden in die Neue Lohnordnung (NLO) vorbereitet werden.
Dezember 2008 - März 2009: Politisch genehmigen	Die erarbeiteten Unterlagen sind den politischen Behörden zu erläutern. Die Genehmigung der rechtlichen Grundlagen ist von den politischen Behörden zu diskutieren und zu beschliessen.
April - Juli 2009: Schnittstellen bereinigen	Die Zusammenarbeit der kantonalen Verwaltung, der Gemeindeschulen und der übrigen Gemeindeverwaltung Riehen sind zu regeln. Die Arbeitsprozesse sind zu definieren.

² Vollständiges Konzept für Information und Öffentlichkeitsarbeit siehe:
www.riehen.ch/de/bildung/bildungschulen/kommunalisierungprimarschule



Ab August 2009: umsetzen und verbessern	Der Betrieb der Gemeindeschulen ist laufend zu verbessern.
--	---

Dank der detaillierten Terminplanung und einem Grosseinsatz aller Beteiligten konnten die notwendigen Arbeiten bis zum jetzigen Zeitpunkt mit kleinen Abweichungen „just in time“ erledigt werden.

• 4. Die Teilprojekte

Die Bildungslandschaft unterliegt in der ganzen Schweiz einem enormen Wandel. Die neuen Erkenntnisse in der Pädagogik und die Harmonisierung der verschiedenen Schulsysteme in den Kantonen haben eine eigentliche Flut von Reformprojekten ausgelöst. In dieser Situation lohnt es sich, den Inhalt des Projekts Kommunalisierung genau zu umschreiben und gegenüber anderen Projekten abzugrenzen.

Die Arbeiten am Projekt der beiden Gemeinden beschränkten sich daher bewusst und gezielt auf die nachstehenden Teilprojekte.

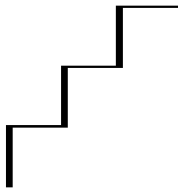
4.1. Kommunalisierung der Primarschule

Die Kommunalisierung der Primarschule beinhaltet die Übernahme des Betriebs der Primarschulen von Bettingen und Riehen durch die beiden Gemeinden, in enger Koordination mit dem Erziehungsdepartement. Dazu gehören folgende Arbeiten:

- Mitwirkung bei der Änderung des kantonalen Schulgesetzes und der kantonalen Verordnungen und Ordnungen
- Erarbeitung eines Vertrags für die gemeinsame Führung der Gemeindeschulen durch Bettingen und Riehen
- Erarbeitung von Schulordnung und Vorentwurf des Schulreglements
- Aushandeln eines Vertrags mit dem Kanton Basel-Stadt betreffend die Dienstleistungen der kantonalen Fachstellen und die Ausgleichszahlungen gemäss NOKE
- Festlegen des Organisationsaufbaus der Gemeindeschulen
- Übernahme des Personals der Primarschule in das Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde Riehen und gleichzeitige Eingliederung in die neue Lohnordnung (NLO)

Bei der Mitwirkung an den Änderungen der kantonalen rechtlichen Erlasse ging es vor allem darum, den Autonomie-Spielraum der Gemeinden zu wahren. Der Kanton wird weiterhin die pädagogischen und didaktischen Inhalte der Schulen sowie den Umgang mit Schülerinnen und Schülern weitgehend festlegen. Dazu gehören auch die besonderen Fördermassnahmen und die Regeln bei disziplinarischen Massnahmen.

Der Autonomie-Spielraum der Gemeinden ist nicht sehr gross. Immerhin besteht er in einigen wichtigen Bereichen, so namentlich bei allen Personalfragen und bei der Aufbau- und Ablauforganisation der Gemeindeschulen. Einen eingeschränkten Spielraum haben die Gemeinden zudem bei der Ausgestaltung der Teilautonomie der einzelnen Schulen und bei der Zusammensetzung und den Aufgaben der Schulräte.



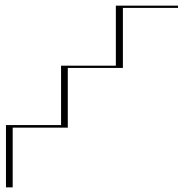
Die Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsdepartement und den Gemeinden war in allen diesen Fragen sehr kooperativ und gegenseitig unterstützend. Die intensiven Arbeiten führten auch dazu, dass sich die beiden öffentlichen Trägerschaften der Kindergärten und der Primarschule deutlich näher kamen und sich eine eigentliche Partnerschaft entwickeln konnte.

Bei der Erarbeitung des Vertrags zwischen Bettingen und Riehen konnte die langjährige gute Zusammenarbeit der beiden Gemeinden fortgesetzt und vertieft werden. Auch hier wird der ausgehandelte Vertrag von beiden Seiten als ausgesprochen partnerschaftliche Lösung gesehen.

Bei der Festlegung der Aufbauorganisation der Gemeindeschulen mussten keine grossen Änderungen zur bisherigen Organisation vorgenommen werden. Immerhin war von Anfang an klar, dass die Leitung der Orientierungsschule (OS) vom Riehener Rektorat weggehen und in die Volksschulleitung Basel-Stadt integriert werden wird. Auf der anderen Seite wird die Leitung des Kindergartenwesens dazustossen und mit der Leitung der Primarschule eine gemeinsame Leitung der Gemeindeschulen bilden. Schliesslich war unbestritten, dass die Primarschulen und die Kindergärten der beiden Gemeinden *einer* Leitung unterstellt werden sollten. Bettingen und Riehen einigten sich auf eine operative Leitung der Gemeindeschulen durch die Gemeindeverwaltung Riehen.

Die Übernahme des Personals der Primarschule ist sicher eine der heikelsten Themen dieser Kommunalisierung. Im Vorfeld der Volksabstimmung gab dann auch dieser Teil der Übertragung am meisten zu reden. Im Projektverlauf war es deshalb selbstverständlich, dass diesen Fragen ein breiter Raum einzuräumen war. Eine eigens dafür gebildete Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Lehrpersonen analysierte die Anstellungsbedingungen nach bisherigem kantonalem Recht und verglich sie mit den Anstellungsbedingungen bei der Gemeinde Riehen. Auf Grund dieser Analyse konnte festgestellt werden, dass zahlreiche Bestimmungen sehr ähnlich geregelt sind. Einzelne Bestimmungen konnten im Rahmen der parallel laufenden Erneuerung der Lohnordnung und des Lohnreglements der Gemeinde den kantonalen Bestimmungen angeglichen werden.

Schliesslich steht die Überführung der Mitarbeitenden vom kantonalen Lohnsystem in die neue Lohnordnung der Gemeinde Riehen an. Die Arbeitsplatzbewertung, welche im Rahmen von NLO für die Stellen der Gemeindeverwaltung vorgenommen worden war, wurde auch für die Stellen der Primarschule angewendet. Die Zuordnung der verschiedenen Stellen der Primarschule in den Funktionsraster und die Anforderungsniveaus der neuen Lohnordnung gelang praktisch überall ohne Probleme. Einzig für die Stellen der Tagesschulen fehlte eine entsprechende Funktionskette. Wie nachstehend und im Kommentar zum Schulvertrag und zur Schulordnung (siehe Beilage 3) ausgeführt wird, muss sie im Funktionsraster der neuen Lohnordnung ergänzt werden. Durch die Überführung von 101 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Primarschule Bettingen und Riehen sowie des Kindergartens Bettingen vom kantonalen Entlöhnungssystem in die neue Lohnordnung der Gemeinde Riehen erhöht sich die bisher gesamthaft für diesen Schulbereich vergütete Lohnsumme ersten Hochrechnungen zufolge um lediglich 1.1 Prozent. Dabei gilt es zu beachten, dass auf Grund der Besitzstandgarantie keine einzige Mitarbeiterin und kein einziger Mitarbeiter beim Wechsel zur Gemeinde weniger verdienen wird als vorher beim Kanton.



4.2. Teilautonome Schulen

Der Themenbereich „Teilautonomie“ und „Leitung der Volksschulen“ beinhaltete folgende Aufgaben:

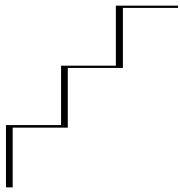
- Wahrnehmung der kommunalen Interessen bei den Vorarbeiten zur Änderung des kantonalen Schulgesetzes und der kantonalen Verordnungen und Ordnungen
- Erarbeitung und Genehmigung einer beschleunigten Einführung von teilautonomen Schulen auf Gemeindeebene sowie einer schrittweisen Zusammenführung der Leitungsstrukturen von Kindergarten und Primarschule
- Rechtzeitige Besetzung der Stellen der Schulleitungen für die Primarschule sowie der Quartierleitungen für die Kindergärten

Auch hier waren die Bestimmungen, welche für den ganzen Kanton Geltung haben sollen, sowie die Bestimmungen, welche den Spielraum der Gemeinden festlegen, mit den Vertretern des Erziehungsdepartements zu diskutieren.

Es ist einleuchtend, dass die Gemeinden beim Grundsatz der teilautonomen und geleiteten Schulen keinen Spielraum haben konnten. Ebenfalls für den ganzen Kanton bestimmt wurde die Zusammenführung der Schulleitungen für die Kindergärten und für die Primarschulen ab Schuljahr 2011/12. Schliesslich legt das kantonale Recht fest, dass die bisherigen Inspektionen durch Schulräte für jede autonome Schule ersetzt werden müssen. Hingegen können die Gemeinden Zusammensetzung und Aufgaben der Schulräte und bis zu einem gewissen Grad auch die Aufgaben der künftigen Leitung der Gemeindeschulen und der künftigen Schulleitungen selber bestimmen. Zudem ist es den Gemeinden frei gestellt, die teilautonomen Schulen gleichzeitig mit der Kommunalisierung schon per Schuljahr 2009/10 und nicht erst per 2011/12 einzuführen.

Die Möglichkeit einer vorzeitigen Einführung der teilautonomen Schulen schien für die Gemeinden sinnvoll zu sein, weil damit die Reorganisation, welche die Kommunalisierung ohnehin mit sich brachte, gleichzeitig mit der Einführung der Teilautonomie umgesetzt werden konnte. Deshalb wurde diese Idee sorgfältig mit den betroffenen Lehrpersonen besprochen. Schliesslich verabschiedete die Arbeitsgruppe Schulorganisation ein Konzept für die vorzeitige Einführung der teilautonomen Schulen. Eine schriftliche Vernehmlassung des Konzepts im Juli/August 2008 brachte eine überraschend breite Zustimmung. Die vorzeitige Umsetzung der Teilautonomie wurde somit in die weiteren Vorbereitungsarbeiten der Gemeindeschulen aufgenommen.

Im September 2008 wurden die neu zu besetzenden Stellen der Schulleitungen für die Primarschulen und der Quartierleitungen für die Kindergärten ausgeschrieben. Im Unterschied zu den beinahe gleichzeitig ausgeschrieben Stellen in der Stadt Basel werden in Bettingen und Riehen die Schulleiterinnen und Schulleiter sowie die Quartierleiterinnen der Kindergärten schon ab 1. August 2009 die Personalverantwortung für ihren Aufgabenbereich übernehmen.



Im November 2008 trafen die Gemeinderäte Bettingen und Riehen den Entscheid über die personelle Besetzung der Leitung Gemeindeschulen (Co-Leitung).

4.3. Tagesschulen

Als drittes Teilprojekt ist der beschleunigte Ausbau der Tagesschulen in Bettingen und Riehen zu erwähnen. In diesem Bereich hatten die Gemeinden aus freien Stücken einen schnelleren Ausbau geprüft und schliesslich beschlossen. Dazu gehörten folgende Arbeiten:

- Einbringen des Bedarfs einer Tagesschule in die vorgesehenen Sanierungsarbeiten des Schulhauses Erlensträsschen im Sommer 2008
- Erarbeiten eines Konzepts und eines Budgets für die Einrichtung und den Betrieb der Tagesschule im Erlensträsschen, mit einem Ausbau in mehreren Schritten
- Gleiche Arbeiten für eine Tagesschule in Bettingen

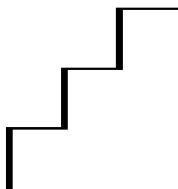
Die Tagesschule im Niederholzschulhaus fand nach der Eröffnung im August 2007 schnell grossen Anklang bei der Bevölkerung. Deshalb zeichnete sich ab, dass im Sommer 2009 nur noch sehr wenige zusätzliche Schülerinnen und Schüler aufgenommen werden können. Gleichzeitig nimmt die Nachfrage nach Tagesbetreuungsplätzen weiter zu. Auf einen entsprechenden Vorschlag der Tagesschulleitung Niederholz entschied die Projektleitung, zusätzliche Angebote von Tagesschulen zu prüfen.

Die Prüfung ergab, dass es sowohl im Erlensträsschen als auch in Bettingen Möglichkeiten für zusätzliche Tagesschulen gab: Im Erlensträsschen stand eine bauliche Sanierung unmittelbar bevor. Deshalb wurde der Wunsch nach einer Tagesschule noch kurz vor Beginn der Bauarbeiten im Sommer 2008 in die zuständige kantonale Baukommission eingebracht, welche dem Wunsch der Gemeinden äusserst kooperativ gegenüber stand. Mit bescheidenen Änderungen am Bauprojekt konnten die Voraussetzungen für die Einrichtung einer Tagesschule geschaffen werden.

In Bettingen entstand die Idee einer Verlegung des Kindergartens ins Primarschulhaus; gegenwärtig ist der Kindergarten in einem Haus neben dem Schulhaus untergebracht. Bereits früher war ein Kindergarten im Schulhaus integriert, als vorübergehend zwei Kindergartenklassen notwendig geworden waren. Das durch die Verlegung frei werdende Haus eignet sich für eine kleine Tagesschule.

Für beide Tagesschulen wurden darauf detaillierte Konzepte für den Betrieb sowie für die notwendigen Einrichtungen und den stufenweisen Ausbau erstellt. Dabei zeigte sich, dass die im Politikplan der Gemeinde Riehen vorgesehenen Budgetbeträge für die Kindergärten und die Primarschule in den Jahren 2009 und 2010 ausreichen würden. Die beiden Gemeinderäte von Bettingen und Riehen genehmigten in der Folge die Umsetzung der Konzepte für die Tagesschule im Erlensträsschen und in Bettingen.

Der vorgesehene Ausbau der Tagesschulplätze - zusätzlich zu den bereits bestehenden 42 Plätzen im Niederholz - gestaltet sich danach wie folgt:

**Anzahl der Tagesschulplätze in den Gemeindeschulen:**

Jahr (jeweils ab August)	2008	2009	2010	2011	2012 und Endausbau
Niederholz	42	45	60	60	60
Erlensträsschen		11	19	27	35
Bettingen		10	14	18	20
Total Plätze	42	66	93	105	115

Damit werden ab Schuljahr 2012/13 in den beiden Gemeinden maximal 115 Tagesschulplätze (42 bisherige und 73 zusätzliche) zur Verfügung stehen.

- **5. Andere Projekte im Schulbereich**

Wie bereits erwähnt, wird im Schulbereich an zahlreichen Reformprojekten gearbeitet. Es ist deshalb zu beachten, dass lediglich die drei soeben beschriebenen Teilprojekte Gegenstand des Aufbaus der Gemeindeschulen sind.

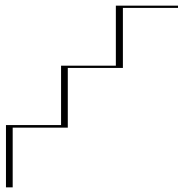
Die nachstehend erwähnten Projekte des Kantons haben zwar zum Teil Einfluss auf das kommunale Projekt, sind aber erst zu einem späteren Zeitpunkt umzusetzen, nachdem die notwendigen politischen Entscheide auf übergeordneter Ebene gefällt worden sind:

- Neudefinition der Elternrechte und Elternpflichten
- Neuorganisation der integrativen Förderung (ISF) und der heilpädagogischen Ressourcen
- Einführung von Früh-Französisch und Früh-Englisch in der Primarschule
- Sprachliche Frühförderung vor dem Kindergarteneintritt
- Verlängerung der Primarschule von 4 auf 6 Jahre und Aufhebung der Orientierungsschule (OS)
- Einführung der Basisstufe (Kindergarten und zwei Jahre der Primarschule werden gemeinsam unterrichtet)

- **6. Vernehmlassung**

6.1. Durchführung

Die intensive Phase der Erarbeitung der organisatorischen, betrieblichen und rechtlichen Grundlagen konnte im Oktober 2008 abgeschlossen werden. Nach vorläufiger Genehmigung der Entwürfe des Schulvertrags zwischen den beiden Gemeinden und der Schulordnung sowie des Vorentwurfs des Schulreglements durch die Gemeinderäte von Bettingen und Riehen wurde das ganze Paket am 29. Oktober 2008 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Der Start der Vernehmlassung wurde durch eine Medienkonferenz unterstrichen. Kantonale Stellen, Parteien, betroffene Mitarbeitende und interessierte Kreise wurden eingeladen, zu den erarbeiteten Unterlagen Stellung zu nehmen.



6.2. Ergebnisse

Die Resonanz der Vernehmlassung war trotz der kurzen Vernehmlassungsfrist von lediglich einem Monat sehr gross. Es gingen insgesamt 56 schriftliche Stellungnahmen ein.

Eine grundsätzliche formalrechtliche Kritik äusserten das Erziehungs- und das Justizdepartement Basel-Stadt, wonach in den kommunalen Erlassen auf Wiederholungen aus den übergeordneten, kantonalen Gesetzen gänzlich verzichtet werden sollte - auch auf Kosten der Verständlichkeit. Weitere kritische Kommentare betrafen die Aufgabenaufteilung zwischen Leitung Gemeindeschulen und Schulleitungen, die Zusammensetzung und Aufgaben der Schulräte sowie die Einführung, Bezeichnung und Leitung der Schulsitzungen. Andere Stellungnahmen zu speziellen Fragen gingen zum Teil in diametral entgegengesetzte Richtungen. Schliesslich gab es auch zahlreiche wertvolle Hinweise für bessere oder korrektere Formulierungen.

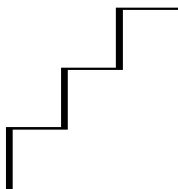
6.3. Umsetzung

Die Ergebnisse der Vernehmlassung wurden sorgfältig geprüft und führten zu einer Überarbeitung des Schulvertrags, der Schulordnung und des Vorentwurfs des Schulreglements. Während im Schulvertrag nur wenige Änderungen vorgenommen wurden, gab es in der Schulordnung und im Schulreglement insbesondere durch zahlreiche Streichungen deutliche Veränderungen. Die Streichungen gehen im Allgemeinen darauf zurück, dass bereits übergeordnete Regelungen im kantonalen Recht bestehen, die auch für die Gemeindeschulen gelten. Insgesamt hat die Berücksichtigung der Vernehmlassung nochmals zu einer Verbesserung der Qualität der rechtlichen Grundlagen geführt.

• 7. Das kommunale Schulrecht

Rechtliche Grundlage des kommunalen Schulrechts ist der Schulvertrag zwischen Bettingen und Riehen. Abklärungen beim Justizdepartement Basel-Stadt und bei einem ausgewiesenen Fachexperten haben ergeben, dass ein solcher rechtssetzender Vertrag nicht nur auf kantonomer Ebene, sondern auch auf kommunaler Ebene statthaft ist. Der Vertrag ist nach Paragraphen gegliedert und abgefasst wie eine Ordnung oder ein Reglement. Er unterliegt dem gleichen Instanzenzug wie ein kommunales Gesetz (Ordnung): In Bettingen bedarf der Vertrag der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung, in Riehen durch den Einwohnerrat (referendumsfähiger Beschluss). Erforderlich ist zudem die Genehmigung durch den Regierungsrat.

Die Gemeinde Bettingen muss mit dieser Lösung keine eigene Ordnung erlassen; der Vertrag enthält die nötigen rechtlichen Grundlagen für die Delegation des Schulbetriebs an die Gemeindeverwaltung Riehen. Für den Betrieb der gemeinsamen Gemeindeschulen sind die Schulordnung und ein Schulreglement massgebend, welche der Einwohnerrat Riehen respektive der Gemeinderat Riehen erlassen kann. Selbstverständlich ist die Mitsprache der Gemeinde Bettingen im Vorfeld der Erlasse vertraglich gewährleistet.



Das kommunale Schulrecht mit den drei Elementen Schulvertrag, Schulordnung und Schulreglement wird in einem ausführlichen Kommentar erläutert (siehe Beilage 3).

7.1. Schulvertrag

Der Vertrag betreffend die Zusammenarbeit der Gemeinden Bettingen und Riehen für den Betrieb und die Finanzierung ihrer Schulen (Schulvertrag) vom 6. Januar 2009 (siehe Beilage 1) regelt die Zusammenarbeit sowie die Rechte und Pflichten der beiden Gemeinden, die Integration der Gemeindeschulen in die Gemeindeverwaltung Riehen und die Grundzüge des Rekursverfahrens.

Für die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beiden Gemeinden ist ein Schulausschuss vorgesehen. Er wird in regelmässigen Gesprächen den Betrieb der Gemeindeschulen begleiten. Falls Entscheide auf Gemeindeebene zu treffen sind, wird er die entsprechenden Anträge zu Händen der beiden Gemeinderäte erarbeiten. Eigene Entscheidungsbefugnisse hat er nur sehr wenige. Die wichtigste ist die Genehmigung der Wahl der Schul- und Quartierleitungen.

Die Gemeindeschulen werden in die Gemeindeverwaltung Riehen integriert. Damit untersteht der ganze kommunale Schulbereich mit Kindergärten und Primarschule einer Institution. Alle Bereiche der Gemeindeschulen können dadurch von den gleichen Dienstleistungen profitieren. Zudem gelten für alle Mitarbeitenden der Gemeindeschulen die gleichen Anstellungsbedingungen.

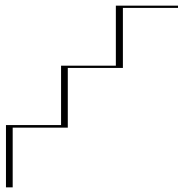
Als Rekursinstanz für Entscheide und Verfügungen in Schulangelegenheiten wird eine Schulkurskommission vorgesehen. Die Schulkurskommission wird von den Gemeinderäten gewählt und setzt sich aus juristisch ausgebildeten Mitgliedern und aus Mitgliedern mit Fachkenntnissen im Schulbereich zusammen. Die Rekurskommission ist einzige kommunale Rechtsmittelinstanz; sie entscheidet anstelle des Gemeinderats.

7.2. Schulordnung

Auf der rechtlichen Grundlage des Schulvertrags baut die Schulordnung (siehe Beilage 2) auf. Sie wird vom Einwohnerrat Riehen erlassen und regelt die Grundsätze des Schulbetriebs.

Für die Leitung Gemeindeschulen, welche sich aus zwei Personen zusammensetzen kann, sind fachlich und pädagogisch ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzusetzen. Die Leitung Gemeindeschulen ist für den operativen Betrieb der Gemeindeschulen zuständig. Durch den Einsitz in die kantonale Volksschulleitung ist die direkte Vernetzung mit den städtischen Schulen und die Umsetzung der kantonalen Strategien und fachlichen Vorgaben gewährleistet.

An jedem Schulstandort wird eine Schulleitung eingesetzt. Sie kann aus einer oder zwei Personen bestehen, welche neben der Leitungsfunktion in der Regel auch im Unterricht tätig



sind. Für die Jahre 2009 bis 2011 werden zudem für die Kindergärten zwei Quartierleitungen eingesetzt.

In den Schulleitungssitzungen - einer Zusammenkunft der Schulleiterinnen und Schulleiter der verschiedenen Schulstandorte sowie der Quartierleitungen der Kindergärten unter Vorsitz der Leitung Gemeindeschulen - sollen übergeordnete betriebliche und pädagogische Fragen des Schulbetriebs, die Umsetzung der kantonalen Projekte an den Schulstandorten und die notwendigen Massnahmen zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Gemeindeschulen gemeinsam erörtert und Lösungen erarbeitet werden.

In den einzelnen Schulen finden regelmässig Schulsitzungen statt, die von den Schulleitungen einberufen und geleitet werden. An den Schulsitzungen nehmen die Lehrpersonen und die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betreffenden Schule teil. Damit soll die Information und Kommunikation in der Schule sichergestellt werden. Die Schulsitzungen sind wichtig für die Identifikation der Lehrpersonen und der weiteren Mitarbeitenden mit ihrer Schule.

Jeder Schule wird ein Schulrat zugeordnet. Zusammensetzung und Aufgaben der Schulräte lehnen sich stark den kantonalen Bestimmungen an³. Die Gemeinderäte Bettingen und Riehen sehen im kommunalen Ordnungsentwurf eine für die Gemeindeschulen spezifische Regelung vor: In den einzelnen Schulräten soll ein Mitglied der zuständigen Sachkommission des Einwohnerrats Riehen bzw. - für die Schule in Bettingen - der dortigen, neu vorgesehenen Schulkommission Einsitz nehmen. Dies bewirkt eine Vernetzung zwischen den Schulräten und den für den Bildungsbereich zuständigen politischen Kommissionen einerseits sowie - in Riehen - unter den Schulräten andererseits.

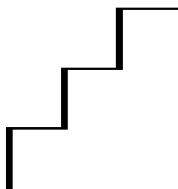
In der Schulordnung finden sich ferner personal- und lohnrechtliche Bestimmungen für die Lehrpersonen. Geregelt werden - im Sinne spezialgesetzlicher Bestimmungen - indessen einzig jene Sachverhalte, die eine Abweichung von den allgemein geltenden personal- und lohnrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeverwaltung Riehen erfordern.

7.3. Vorentwurf Schulreglement

Zum besseren Verständnis von Organisation und Betrieb der Gemeindeschulen haben die Gemeinderäte Riehen und Bettingen bereits einen Vorentwurf des Schulreglements verabschiedet (siehe Beilage 4). Das Schulreglement enthält die nötigen Detailbestimmungen zum Schulbetrieb. Das Reglement kann vom Gemeinderat Riehen definitiv erlassen werden, sobald der Schulvertrag und die vom Einwohnerrat Riehen zu erlassende Schulordnung rechtskräftig geworden sind.

-
-

³ Vgl. die Verordnung des Regierungsrats betreffend die Tätigkeit der Schulräte der Volksschulen vom 23. Dezember 2008 (publiziert im Kantonsblatt vom 31.12.2008)



- **8. Kosten der Gemeindeschulen**

Gemäss Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (Projekt NOKE) vom 20. Dezember 2006 veranschlagte der Kanton die Kosten für den Betrieb der Primarschulen in den beiden Gemeinden Bettingen und Riehen für das Jahr 2009 mit TCHF 18'370. Davon würden TCHF 17'370 auf Riehen und TCHF 1'000 auf Bettingen entfallen. Diese kalkulatorischen Kosten wurden dem neuen Finanz- und Lastenausgleich - sprich der veränderten Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Kanton und Gemeinden - zugrunde gelegt.

Detailliertere Kostenberechnungen im Frühjahr 2008 durch die Gemeinden und die Fachleute des Erziehungsdepartements Basel-Stadt ergaben, dass die Kosten niedriger zu veranschlagen sind. Es kommen allerdings ab August 2009 neu zusätzliche Kosten für die Schulköte, für die teilautonom geföhrten Schulen und für den Ausbau der Tagesschulen im Umfang von budgetierten TCHF 779 dazu, die bei der Berechnung im Jahr 2006 noch nicht berücksichtigt werden konnten. Insgesamt wird im Jahr 2009 mit Gesamtkosten für die Gemeinde Riehen von TCHF 17'107 (Teuerungsstand 2008) gerechnet, was im Vergleich zu den ursprünglichen NOKE-Plankosten von TCHF 17'370 immer noch einem leicht geringeren Kreditbedarf entsprechen würde.

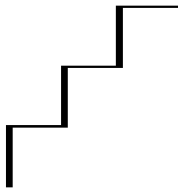
Es war von Anfang an klar, dass die Kosten für die Primarschule in Bettingen und Riehen nur sehr schwer zu berechnen sind. Deshalb wurde im Rahmen von NOKE festgelegt, allfällige Abweichungen von den Plankosten in den ersten drei Jahren der kommunal finanzierten Schulen durch jährliche Ausgleichszahlungen (in die eine oder andere Richtung) abzugelten. Ab dem vierten Jahr soll der Finanzausgleich für die kommenden Jahre aufgrund der Erfahrungen der ersten drei Jahre definitiv fixiert werden. Damit wurde sichergestellt, dass weder der Kanton noch die Gemeinden ungerechtfertigt von der Ungenauigkeit der damaligen Kostenschätzung profitieren können. Die Ausgleichszahlungen sind gemäss §12 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes vom 6. Juni 2007⁴ in einer Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat und beiden Gemeinderäten von Bettingen und Riehen zu regeln (siehe folgendes Kapitel).

Um die Ausgleichszahlungen berechnen zu können, werden die Kosten für die Kindergärten und die Primarschulen in den ersten drei Jahren separat ausgewiesen. Die entsprechenden Budgetbeträge sind im Politikplan der Gemeinde Riehen für die Jahre 2009/12 eingestellt. Neu föhrt die Gemeinde Riehen ab 1. August 2009 nicht nur die Rechnung der Primarschule, sondern auch jene der Kindergärten in beiden Gemeinden. Die gesamten Kosten der Gemeindeschulen werden gemäss Schulvertrag im Verhältnis der Anzahl Schülerinnen und Schüler aus Bettingen bzw. Riehen zwischen den beiden Gemeinden aufgeteilt.

- **9. Vertrag mit dem Kanton**

Es ist vorgesehen, dass der Kanton zentrale Dienstleistungen zugunsten der Schulen auch für die Gemeindeschulen erbringt. Bereits im Ratschlag betreffend Änderung des Schulge-

⁴ SG 170.600



setzes zur Kommunalisierung der Primarschule vom 19. Dezember 2006 lag ein erster Entwurf einer Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden bei. Zudem müssen gemäss § 12 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes der Regierungsrat und die Gemeinderäte von Bettingen und Riehen, nebst der Regelung der zentral erbrachten Dienstleistungen, die Kriterien für die vorerwähnten Ausgleichzahlungen bei allfälligen Abweichungen von den damals geschätzten Plankosten der kommunalen Primarschulen festlegen.

Als „wichtiger Vertrag“ unterliegt diese Vereinbarung der Genehmigung durch den Einwohnerrat Riehen bzw. die Gemeindeversammlung Bettingen. Die Vertragsverhandlungen mit den zuständigen Stellen des Kantons sind derzeit noch nicht abgeschlossen.

B. Änderungsbedarf weiterer Erlasse

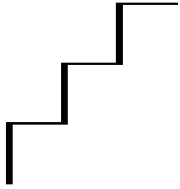
Da die Kindergärten erst 2011 den einzelnen Schulen zugeordnet werden, übernehmen die Schulräte die Aufsicht über die Kindergärten ebenfalls erst ab diesem Datum. Deshalb soll die Kindergartenkommission bis Ende Juli 2011 ihre bisherige Tätigkeit weiterführen. Die Ordnung des Kindergartenwesens der Gemeinde Riehen bleibt deshalb für diesen Bereich bestehen. Die übrigen Bestimmungen der Kindergartenordnung werden dagegen mit Erlass der Schulordnung aufgehoben.

Wie bereits erwähnt, können die meisten künftigen Mitarbeitenden der Gemeindeschulen in den Funktionsraster gemäss § 4 der Ordnung über das Gehalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Riehen (Lohnordnung) vom 24. September 2008 eingewiesen werden. Lediglich für die Mitarbeitenden der Tagesschulen fehlt eine entsprechende Funktionskette. Der Bereich der sozialen Arbeit und Pädagogik soll deshalb um eine Funktionskette 200 mit der Bezeichnung „Tagesstruktur“ und den Anforderungsniveaus 3 bis 5 erweitert werden (siehe Anhang zur Schulordnung).

C. Schlussbemerkungen und Antrag

Mit den vorgelegten Rechtserlassen kann eine gute, gemeinsam erarbeitete Grundlage für die künftige Trägerschaft der kommunalen Schulen von Bettingen und Riehen geschaffen werden. Die Vorarbeiten für die Übernahme und den Betrieb der Gemeindeschulen ab August 2009 liegen im Plan. Die Gemeinderäte von Bettingen und Riehen sehen mit grosser Zuversicht und Freude der neuen Aufgabe entgegen.

Der Gemeinderat Riehen beantragt dem Einwohnerrat, den Schulvertrag (Beilage 1) gemäss nachstehendem Beschlussesentwurf zu genehmigen und die Schulordnung gemäss beiliegendem Entwurf (Beilage 2) zu beschliessen.



6. Januar 2009

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Willi Fischer

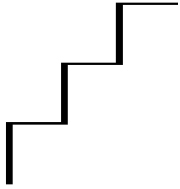
Der Gemeindeverwalter:

Andreas Schuppli

beigefügt: Beschlussesentwurf betreffend Genehmigung des Schulvertrags

Beilagen:

1. Schulvertrag
2. Entwurf der Schulordnung
3. Kommentar zu den rechtlichen Grundlagen
4. Vorentwurf Schulreglement
5. Projektorganisation Kommunalisierung Primarschule



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Genehmigung des Schulvertrags Bettingen / Riehen

„Der Einwohnerrat Riehen genehmigt auf Antrag des Gemeinderats [und der zuständigen einwohnerrätlichen Kommission] den Vertrag betreffend die Zusammenarbeit der Gemeinden Bettingen und Riehen für den Betrieb und die Finanzierung ihrer Schulen (Schulvertrag) vom 6. Januar 2009.

Dieser Beschluss wird publiziert; er unterliegt dem Referendum.“

Riehen,

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Der Sekretär:

Thomas Meyer

Andreas Schuppli