



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Bildungs- und Kulturkommission**

An den Grossen Rat

**06.1448.02**

Basel, 24. April 2007

Kommissionsbeschluss  
vom 23. April 2007

### **Bericht der Bildungs- und Kulturkommission**

**zum Ratschlag 06.1448.01 B betreffend Änderung des Schulgesetzes zur Kommunalisierung der Primarschule einschliesslich der Kleinklassen, der integrativen Schulungsformen und der Sonderschulung auf den Stufen Kindergarten und Primarschule (Änderung des Schulgesetzes vom 4. April 1929)**

<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Auftrag und Vorgehen.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Beratung in der Kommission.....</b>	<b>4</b>
3.1 Allgemeines und Autonomie .....	5
3.1.1 Schulsystematische Bewertung.....	5
3.1.2 Staatspolitische Bewertung .....	6
3.2 Inspektion / Aufsicht.....	6
3.3 Kleinklassen /spezielle Förderung.....	7
3.4 Personalrecht.....	8
<b>4. Änderungen gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Antrag .....</b>	<b>12</b>

## 1. Ausgangslage

Mit dem Ratschlag 06.1448.01 beantragt der Regierungsrat, mit den Änderungen des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) zu beschliessen, dass die Primarschule in den Gemeinden Bettingen und Riehen von den Einwohnergemeinden geführt werden und die Gemeinden auf den Stufen Kindergarten und Primarschule für die Kleinklassen, integrierte Schulungsformen und die Sonderschulung zuständig werden.

Die Vorlage ist als Ratschlag B Teil des Rahmenberichts 03.1664.01 betreffend die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (Projekt NOKE), zu dem auch die Ratschläge A (betreffend den Finanz- und Lastenausgleich) und C (betreffend die Steuern) gehören. Für die detaillierte Darstellung der beantragten Kommunalisierung wird auf den Ratschlag 06.1448.01 verwiesen. Dessen wichtigste Aussagen gemäss regierungsrätlicher Vorlage werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

- Vorgesehen ist, die Primarschulen auf Beginn des Schuljahres 2008/09 zu kommunalisieren, wobei die strategische Ausrichtung der Schulen weiterhin vom Kanton bestimmt werde. Die im ganzen Kanton geltenden Bestimmungen von Schulgesetz, Schulordnung, Verordnungen und Ordnungen im Schulbereich, Stundentafeln, Lehrplänen sowie die Leitsätze des kantonalen Leitbilds sind für die kommunalen Schulen weiterhin gültig. Für die Kindergärten auf dem Gemeindegebiet sind die Gemeinden Bettingen und Riehen bereits seit dem Schuljahr 1996/97 zuständig. Nach der Kommunalisierung der Primarschulen, so die Planung, gelten für kommunale Kindergärten und Primarschulen dieselben Bestimmungen des Schulgesetzes. Die Gemeinden Bettingen und Riehen sollen indes die Verantwortung für alle Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter übernehmen. Ihnen werden deshalb auch die Kleinklassen und integrativen Schulungsformen, die Sonderschulung von Kindern mit Behinderungen sowie die Tagesstrukturangebote übertragen.
- Die operative Führung der Schulen soll ganz bei der Leitung der Schulen von Bettingen und Riehen liegen. Vorbehalten bleibt die Teilautonomie der Standorte mit ihren Leitungen und Kollegien. Organisatorisch vorgesehen ist, dass die kommunalen Schulen der Gemeindeverwaltung Riehen angegliedert werden. Die gleichberechtigte Mitsprache der Gemeinde Bettingen ist im Einzelnen noch zu regeln. Das bisherige Rektorat der Schulen von Riehen und Bettingen soll als Teil der Gemeindeorganisation beibehalten werden, darin würde auch das Kindergartenwesen integriert. Die Weiterführung der Rektoratsstelle für die Orientierungsschule in Riehen ist für eine Übergangsfrist denkbar. Das Erziehungsdepartement hat einen Entwicklungsplan vorgelegt, in welchem unter anderem die Verlängerung der Primarschule auf sechs Jahre und eine dreijährige Sekundarschule vorgeschlagen wird (Modell 6/3). Ende 2007 will der Regierungsrat dem Grossen Rat die Vorschläge zur Struktur der Volksschule unterbreiten und dabei auch die Auswirkungen auf die kommunalen Schulen darlegen.

- Die Gemeinden Bettingen und Riehen werden mit der Kommunalisierung auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Primarschulen verantwortlich. Es ist vorgesehen, die Schulen organisatorisch der Gemeinde Riehen anzugliedern. Die Anstellungen erfolgen unter Wahrung des Besitzstandes gemäss Personalrecht der Gemeinde. Die Gemeinden Bettingen und Riehen sind angeschlossene Institutionen der Pensionskasse Basel-Stadt. Mit der formellen Anstellung durch die Gemeinde Riehen werden die Mitarbeitenden der Primarschule in diesen Anschlussvertrag überführt.
- Mit der Kommunalisierung der Primarschule werden die Gemeinden Bettingen und Riehen auch für die Bereitstellung und die Bewirtschaftung des Schulraums zuständig. Der für die Primarschulen von Bettingen und Riehen notwendige Schulraum kann für die aktuelle Situation definiert werden. Bei einer Verlängerung der Primarschule auf sechs Jahre aber ist der Bedarf zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend geklärt. Daher haben die Gemeinden und der Kanton während der Übergangszeit bis zur Entscheid über das Modell 6/3 die Vermietung der Liegenschaften vereinbart. Sobald entschieden ist, welchen Schulraum die kommunalen Schulen langfristig benötigen, kann die Übertragung der Liegenschaften erneut geprüft werden.
- Die Kosten der Primarschulen betragen für die Gemeinden laut aktuellen Berechnungsgrundlagen des Kantons rund 18,4 Millionen Franken. In den ersten drei Jahren nach der Übernahme wird der Mehr- bzw. Minderaufwand zwischen den Gemeinden und dem Kanton ausgeglichen. Danach werden die für den Finanzausgleich massgebenden Kosten definitiv festgelegt. Die mögliche spätere Verlängerung der Primarschule auf sechs Jahre wäre auch mit kommunalen Primarschulen umsetzbar.

## 2. Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 7. Februar 2007 den Ratschlag 06.1448.01 betreffend Änderung des Schulgesetzes zur Kommunalisierung der Primarschule einschliesslich der Kleinklassen, der integrativen Schulungsformen und der Sonderschulung auf den Stufen Kindergarten und Primarschule (Änderung des Schulgesetzes vom 4. April 1929) der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) zur Berichterstattung überweisen. Die BKK hat den Ratschlag an vier Sitzungen behandelt. An einzelnen Sitzungen nahmen die Vorsteher von Erziehungs- und Justizdepartement, eine Delegation des Gemeinderats Riehen sowie regelmässig der stellvertretende Leiter des Ressorts Schulen teil.

## 3. Beratung in der Kommission

Die Kommission beriet die Vorlage sowohl im Allgemeinen als auch paragrafenweise. Um die Diskussion über die gesetzlichen Bestimmungen zu straffen und mögliche Änderungsanträge zu einzelnen Paragraphen vorzubereiten, stimmte sie vorgängig über Kernthemen der Vorlage ab. Diese werden nachfolgend dargestellt.

### 3.1 Allgemeines und Autonomie

*Die Kommission sprach sich mit 9 Stimmen bei 1 Enthaltung zugunsten der grösseren kommunalen Autonomie im Primarschulbereich aus.*

Die allgemeine Diskussion zur Vorlage führte bei grundsätzlicher Unterstützung einer grösseren Verantwortung der Gemeinden Riehen und Bettingen auf der Stufe Primarschule zu eingehender Beratung einiger Fragestellungen. Diese betrafen vor allem die schulsystematische und die staatspolitische Bewertung der Vorlage.

#### 3.1.1 Schulsystematische Bewertung

Hinsichtlich der in Zukunft mit der Aufteilung „6/3“ (6 Jahre Primarschule, 3 Jahre Sekundarstufe I) angestrebten „Volksschule aus einem Guss“ eröffnete sich die Kritik, dass es unsinnig sei, den Gemeinden die Verantwortung für die Primarschule zu geben, aber daneben ein Volksschulsekretariat einzurichten, da sich hierdurch eine Schnittstellenproblematik ergebe. Die vorgesehene zentrale Volksschulleitung stehe unter der ausdrücklichen Prämisse, dass die ganze obligatorische Schullaufbahn (Kindergarten-Sekundarstufe I) kohärent von einer Schulleitung wahrgenommen werde. Alle Stufenrektorate würden abgeschafft. In Riehen und Bettingen wären aber Kindergarten und Primarstufe in bestimmten Belangen den Gemeinden unterstellt. Auch solle mit „6/3“ jeder Standort einen Schulrat erhalten; ob das die Gemeinden machten, sei aber offen, vorstellbar sei, dass die Schulaufsicht in Riehen und Bettingen anders aussehe als im restlichen Kantonsgebiet.

Eine klare schulsystematische Regelung wäre es, die ganze Volksschule den Gemeinden zu überantworten mit eigenem Rektorat von Kindergarten bis Sekundarstufe I. Die jetzige Lösung stelle einen Kompromiss dar, aus Umfangsgründen, wie gesagt werde. Mit dieser unausgegorenen Form von Autonomie, die das Lehrpersonal in Riehen und Bettingen zu Dienern zweier Herren mache (fachliche Leitung beim Kanton, Anstellung durch die Gemeinde; zudem könnten die Gemeinden spezielle pädagogische Richtlinien aufstellen) werde das baselstädtische Schulwesen mit einer Hypothek belastet.

Das Erziehungsdepartement und die Delegation aus Riehen entgegneten, dass die Schulleitungsreformen in ihrer endgültigen Organisation und damit die Schnittstellen erst noch festgelegt würden; inwiefern diese problematisch seien, könne noch nicht gesagt werden. Die Sekundarstufe I in ihrer heutigen Einrichtung und Dauer habe aus Volumengründen nicht miteinbezogen werden können. Jedoch sei es das erklärte Endziel der Gemeinden, die Verantwortung für die sechsjährige Primarschule zu übernehmen. Bereits jetzt die dreijährige Orientierungsschule zusätzlich zur vierjährigen Primarschule zu übernehmen und dann nach der Reform das siebte Jahr wieder abzugeben stelle eine grössere Reorganisation dar, als nun eine kommunale Struktur für die Primarschule aufzubauen und dann dieselbe später einfach von vier auf sechs Jahren auszuweiten. Wenn Riehen und Bettingen ein eigenes Rektorat für ihre Primarschulen beibehalten wollten, wäre dies sogar ein Faktor der Vereinfachung bei der künftig angestrebten Teilautonomie der Schulhäuser. Das Volksschulrektorat müsste sich nur mit der Gemeinde als Ansprechpartner auseinandersetzen, im Stadtgebiet aber mit jedem einzelnen Schulhaus.

### 3.1.2 Staatspolitische Bewertung

Gegenüber den minderheitlich geäusserten Bedenken, dass das Ziel der Vorlage sei, im Austausch für die Aufgabenübertragung die Differenz bei der Steuerquote zwischen dem kleineren Kantonsteil der Gemeinden und dem grösseren der Stadt auf lange Zeit hinaus zu sichern, wurde betont, dass es sich um ein finanzielles Nullsummenspiel handle, aber die Beendigung des Streits über den Steuerschlüssel durch eine Neudefinition des Lasten- und Kostenausgleichs mittels Aufgabenübertragung im allgemeinen Interesse des Kantons sei. Es sei daran zu denken, dass in Riehen der Entscheid über die Steuerinitiative immer noch sehr präsent sei, durch den die Gemeinde von der Stadt majorisiert wurde. Majorisierungen durch den Kanton würden aber in kommunaler Wahrnehmung oft Formen des Diktats annehmen. Die Stärkung ihrer Autonomie sei nun ein wichtiges emotionales Moment für Riehen und Bettingen. Dem Drang der Gemeinden nach mehr Selbständigkeit und Mitsprache müsse man gerecht werden, und wo kommunale Lösungen möglich seien, sollten diese aufgrund des föderalen hiesigen Staatsaufbaus auch erfolgen. Zudem dürfe man sich seitens der Gemeindebehörden mehr Anstrengungen für die Schulen erhoffen, da deren Tätigkeit nun mehr unter stärkerer Beachtung ihrer eigenen Bevölkerung stünden.

Die Kommunalisierung der Primarschulen stellt den wichtigsten Teil von NOKE und der Verhandlungen zwischen Kanton und Gemeinden dar. Aus diesem Grund kritisierten Teile der Kommission, dass hier eine Situation ähnlich einem Staatsvertrag bestehe, bei der Änderungswünsche einem enormen Gegendruck ausgesetzt seien. Die Mehrheit der Kommission bat aber darum, die Sensibilitäten der Gemeinden durch wesentliche Änderungen am Verhandlungsergebnis nicht ohne Not noch zu verstärken. Der Gewinn der Vorlage sei in der Mitverantwortung der Gemeinden und in ihrem gefestigteren staatspolitischen Verhältnis zum Kanton zu verstehen. Aufgaben zu übernehmen erschiene in der allgemeinen Wahrnehmung höherwertig als einfach Zahlungen zu leisten.

### 3.2 Inspektion / Aufsicht

*Die Kommission sprach sich mit 9 gegen 4 Stimmen dafür aus, dass die Gemeinden wie vorgeschlagen die Aufsicht für die von ihnen geführten Schulen bestimmen.*

Die durch § 80 Abs. 4 geschaffene Möglichkeit einer eigenen Schulaufsicht Riehens und Bettingens wurde mit Blick auf die voraussichtliche Aufhebung der Inspektion zugunsten einer wie bereits bei den Kindergärten bestehenden Einrichtung diskutiert. Die Kritik daran geht neben den grundsätzlichen schulsystematischen Überlegungen von den Befürchtungen aus, dass technokratische Aufsichtseinheiten eine demokratisch austarierte Inspektion zur Wahrung des öffentlichen Interesses nicht ersetzen und der Charakter einer Schulpflege verloren gehe. Zudem seien die neuen Schulleitungsstrukturen noch nicht Realität und ein Aufbrechen des bisherigen Systems würde eine Vorwegnahme noch zu treffender Entscheidungen darstellen..

Demgegenüber wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Vereinheitlichung der Aufsichtsgremien von Kindergarten und Primarschule ein grosses Anliegen der Ge-

meinden darstelle und das föderalistische System die jeweils notwendigen Kompetenzen möglichst nahe an den Anbieter bringen soll. Die Gemeinden sollten deswegen die Freiheit haben, die Aufsicht am Ort und nach ihren Bedürfnissen zu organisieren. Ein Zwang zur Übernahme der kantonalen Aufsichtsstrukturen würde zudem die Aufhebung der kommunalen Kindergartenaufsicht nach sich ziehen und einen Rückschritt in der Gemeindeautonomie bedeuten, die gemäss neuer Kantonsverfassung eigentlich zu stärken sei. Zudem käme dann mit der weiteren Schulreform ein nächster Wechsel innert weniger Jahre anstelle einer jetzt dauerhaft ermöglichten Lösung.

Das Erziehungsdepartement weist darauf hin, dass eine mögliche Aufhebung der bisherigen Inspektion nicht zur Abschaffung der Qualitätskontrolle führe. Diese werde primär durch professionelle Strukturen des kantonalen Schulwesens wahrgenommen, nicht durch ein Milizgremium. Die Inspektionen seien in erster Linie ein politisches Scharnier zur Öffentlichkeit, und dieses werde nicht aufgehoben, sondern kommunalisiert. Die Gemeindedellegation Riehen weist ebenfalls auf den partizipativen politischen Charakter der bisher für den Kindergarten eingesetzten Aufsicht hin (Wahl durch den Gemeinderat mit freiwilligem Parteienproporz, Einstiegs-gremium in die politische Arbeit), die als künftige Schulkommission einfache externe Qualitätsprüfungen wahrnehmen und als Ombudsstelle wirken solle.

### **3.3 Kleinklassen /spezielle Förderung**

*Die Kommission sprach sich mit 8 gegen 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen dafür aus, dass die Gemeinden wie vorgeschlagen die Kleinklassen und die integrativen Schulungsformen führen und diese nicht mehr dem kantonalen Rektorat Kleinklassen unterstellt bleiben sollen.*

Die Skepsis in diesem Themenfeld geht davon aus, dass sich die Diskussion über die Kleinklassen in Riehen nicht von der in Basel trennen lasse. Die beabsichtigte neue Schulleitungsstruktur ziele darauf, das Rektorat Kleinklassen als eigenen Schulbereich aufzuheben wie auch die Kleinklassen selbst zugunsten der Unterbringung der Schüler in Regelklassen. Dieses erklärte Ansinnen treffe aber aus pädagogischen und psychologischen Gründen auf den grössten Widerstand bei Lehrerschaft und Öffentlichkeit. Die baselstädtischen Kleinklassen - keine Sonderschulen - zeichneten sich durch privilegierte Lernbedingungen aus, um Lebensnachteile wettzumachen. Es gebe Grenzen der Integrationsmöglichkeit; die Aussonderung als Klassenverband stelle sich so weniger schlimm dar als die Aussonderung einzelner Kinder im Klassenverband. Um sich für die Interessen der Schülerinnen und Schüler in den Kleinklassen effektiv einsetzen zu können, brauche es ein starkes gesamtkantonales Rektorat mit entsprechender Inspektion und Konferenz. Diese Aufgabe könne im Rahmen bloss eines normalen Rektorats kaum mehr wahrgenommen werden, und so gehe die Lobby der Kleinklassen und ein Teil des heilpädagogischen Know-how verloren. Die Kleinklassen müssten deshalb in Riehen und Bettingen geführt werden, aber die Verantwortung sinnvollerweise weiterhin beim Rektorat Kleinklassen bleiben.

Die Mehrheit der Kommission folgt dieser Haltung nicht. Grosse Bedeutung hat für sie, dass sich das Rektorat Kleinklassen in einem selbständigen Auflösungsprozess zugunsten der Integration in das Rektorat der Regelschulen befinde. Das Gesetz sehe zudem den Fortbestand der Kleinklassen vor, wenn sie auch nicht mehr im bisherigen Rahmen geführt werden dürften. Eine verhinderte Kommunalisierung der Kleinklassen beeinflusse in keiner Art und Weise die laufende Entwicklung. Im Gegenteil könne die Autonomie Riehens und Bettingens in diesem Bereich sogar neue Lösungen erbringen, die den Kritiken an der laufenden Entwicklung mehr entsprächen als das, was derzeit im Kanton geschehe. Auch sei nicht ersichtlich, warum die Gemeinden die Kleinklassen mit ethisch weniger hohen Ansprüchen führen sollten und ihnen kein Vertrauen geschenkt werden dürfte.

Das Erziehungsdepartement weist auf einen gesamtschweizerischen Trend zur Integration in Regelklassen hin. Gegenüber der Vorlage von 1999 mache man sich nun für die volle Verantwortung der Gemeinden stark. Ansonsten müsse man mit dem Argument des Platzmangels einen ständigen Abschiebedruck der Kleinklassenkinder in die Stadt und entsprechender Steuerungsproblematik befürchten, was der Integration am Lebensort gerade entgegenwirke. Von einer Auflösung der Kleinklassen und einer Aufhebung ihrer Interessenvertretung könne keine Rede sein. Die Fachstelle, die das Rektorat Kleinklassen begleite, bleibe mit ihrem Know-how erhalten, und die Mittel im Bereich der Kleinklassen und der speziellen Förderung seien im ständigen Anwachsen begriffen. Es gehe bei der Übertragung der Kleinklassen an Riehen und Bettingen einzig um die Trägerschaft und nicht um die Frage, wie sehr integrativ oder separativ unterrichtet werde.

### 3.4 Personalrecht

*Die Kommission sprach sich in einer ersten Abstimmung mit 6 gegen 5 Stimmen entgegen der Vorlage für eine Beibehaltung des kantonalen Personalrechts aus. Nach einem einstimmig angenommenen Rückkommensantrag beschloss die Kommission mit 7 gegen 6 Stimmen, den regierungsrätlichen Vorschlag zur Kommunalisierung des Personalrechts zu unterstützen.*

Die Frage des Personalrechts (Lohn-, Pensionskassen- und Personalgesetz) war Thema der eingehendsten Diskussion. Es wurde die Frage aufgeworfen, welche Folgen die Aufteilung zwischen geplanter kommunaler Anstellungsbehörde und beibehaltener fachlicher Leitung durch den Kanton im Gesamtkonstrukt haben werde. Hier bewege man sich klar gegen den gesamtschweizerischen Trend zur Harmonisierung und schaffe neue Sonderfälle.

In den Zusammenhang dieser Kritik gehörten auch die Unterschiede zwischen kommunalem und kantonalem Lohnsystem, die zumal angesichts der Kleinräumigkeit Basel-Stadts als verfehlt bezeichnet wurden. Wenn die Lehrerinnen und Lehrer Angehörige der Schulsynode blieben, sei es auch angemessen, dass sie den gleichen Lohn erhielten. Da nach der Übernahme die Gemeinde in der weiteren Entwicklung der Anstellungsbedingungen frei sei, könne dies zu ganz unterschiedlichen Lohnsystemen nach oben oder unten führen. Unterschiedliche Löhne lösten eine Konkurrenz

aus, die sich negativ auf das gesamte baselstädtische Schulwesen auswirken müsste. Es entstehe die Gefahr, dass das Lehrpersonal auf dieser Basis gegenseitig abgeworben würde, und so könne neben dem Steuerkampf innerhalb des Kantons zusätzlich ein Schulwettbewerb entstehen, bei dem zusätzlich die Schulausstattungen eine Rolle spielten. Als Resultat davon entwickelten sich die Schulen auseinander und damit die Ausbildungsniveaus.

Neben den Löhnen sei auch noch die Frage der Pensionskassenregelung zu beachten. Es mache einen Unterschied, ob man der eigentlichen kantonalen Pensionskasse angehöre oder nur einer angeschlossenen.

Ohnehin regle die überwiegende Mehrheit der Kantone, nicht zuletzt Basellandschaft, die Lehrerlöhne auf kantonalen Basis, damit die Schulstandorte gleichwertig seien und auch finanzschwache Gemeinden ihre Schulen sichern könnten; eine Kommunalisierung dieses Bereichs stelle einen Sonderzug dar. Schliesslich sei auch zu beachten, dass zwei Drittel der Primarlehrerinnen und -lehrer die Überführung ins kommunale Personalrecht ablehnten.

Zur Unterstützung der geplanten Kommunalisierung des Personalrechts wurde auf die gutachterische Feststellung hingewiesen, dass wegen der Übernahme aller wesentlichen Rechte und Pflichten der Spielraum etwa für vom kantonalen Standard abweichende Löhne minimal sei. Ohnehin sei der Besitzstand gewahrt, und es könne Verschiebungen nur nach oben geben, die allerdings mit Blick auf die steuerlichen Auswirkungen nur marginal ausfallen könnten; es sei gerade das Ziel der Riehener Steuerpolitik einen attraktiven Steuerfuss zu bewahren.

Ein eigenes kommunales Lohnsystem sei kein Novum, man kenne es bereits bei der Bürgergemeinde. Auch seien höhere Löhne nicht per se schlecht, da diese zumal der Abwanderung des Schulpersonals in die Nachbarkantone entgegenwirkten, die durch Abwerbung über Verdienstmöglichkeiten für Basel-Stadt eine direkte Konkurrenz darstellten. Somit bestehe bereits ein Wettbewerb um die Lehrer, aber zwischen den Kantonen – und Riehen sei also als Chance für den Kanton anzusehen. Die Möglichkeit zu gewissen Unterschieden innerhalb des Kantons eröffne auch die Möglichkeit neuer Impulse, die bisher immer wieder von den Gemeinden ausgegangen (Fünftagewoche und Blockunterricht an den Schulen), aber vom Kanton vorerst zurückgebunden worden seien. Die Vorlage schaffe einen positiven Druck und stärke den befruchtenden Einfluss der Gemeinden auf den Kanton. Die Unterschiede blieben allerdings gering, da der mit NOKE erreichte (pädagogische) Spielraum sehr eng wäre. Dank der pädagogischen Vorgaben bleibe der Kanton der eigentliche Träger der Schule, und die zentrale Volksschulleitung werde für Kohärenz sorgen. Wenn von Auseinanderentwicklung der Schulen geredet werde, dann müsse dies vielmehr anhand der angekündigten Teilautonomie der Schulstandorte geschehen. Die bereits bestehenden Unterschiede seien durch den Standort und die dort herrschende soziale Schichtung bestimmt und verschärften sich jedenfalls nicht durch die Kommunalisierung. Auch müsse man neben den Lehrerinnen und Lehrern der Primarstufe die der OS und des Kindergartens ins Feld führen, die in Zukunft wenigstens teilweise auf der Primarstufe unterrichten dürften und die Änderungen eher unterstützten als ablehnten.

Zudem könne man darauf hinweisen, dass in anderen Organisationen etwa der Privatwirtschaft auch verschiedene Lohnbänder existierten. Schwankungen zwischen verschiedenen Schulstandorten seien durchaus vertretbar, auch wenn die Lehrerschaft insgesamt der gleichen Schulsynode angehöre. Letztlich müsse man sich klar darüber sein, dass ohne eigene Personalverantwortung eigentlich gar nicht von einer Kommunalisierung der Primarschulen geredet werden dürfe. Es könne nicht von Autonomie gesprochen werden und gleichzeitig der ausschlaggebende Teil herausgehoben werden.

Seitens des Erziehungsdepartements und der Gemeinden wurde auf die sehr grosse Bedeutung aufmerksam gemacht, die die Personalverantwortung für die Gemeinde hat. Durch die Nähe zum Arbeitgeber entstehe eine grössere Motivation, und dies habe sich auch im Fall der Kindergärten bewährt. Die geringen Lohnunterschiede im Kindergarten seien nicht zum Auslöser einer direkten Konkurrenz und Wanderungsbewegung geworden. Ängste vor dem Riehener Lohnsystem seien unbegründet.

Die Überlegung, dass die Gemeinde Anstellungsbehörde sei, dabei aber das kantonale Personalrecht anwende, wurde abgelehnt. Die Delegation Riehens wies darauf hin, dass dadurch das kommunale Selbstverständnis stark beeinträchtigt würde. Ausgaben in der Höhe von CHF 18 Mio. im Schulbereich stellten ein Drittel des Steueraufkommens dar. So sei es folgerichtig, in diesem wesentlichen Bereich kommunaler Tätigkeit auch kommunales Recht anzuwenden, ansonsten man zwei Klassen Gemeindeangestellte schaffe.

Zudem lehne sich Riehen eng an den Kanton an, der auch Vorgaben mache: Man habe stets kantonale Lohnänderungen wie Stufenanstiege und Teuerungsausgleiche nachvollzogen. Zwar sei die weitere Personalrechtsentwicklung, so im Lohnbereich, nach der Übernahme durch die Gemeinde nicht in allen Belangen festgelegt und an den Kanton gekoppelt, doch müsse jede Änderung im Austausch mit dem Umfeld und dem Sozialpartner geschehen.

Dass andere Kantone für das Primarschulpersonal kantonale Lohnordnungen hätten, sei richtig. Doch müsse man den Unterschied beachten. In Basel-Landschaft etwa wäre die Situation sehr problematisch, wenn jede Gemeinde ihre eigene Lohnordnung hätte. Dort sei es sinnvoll zu vereinheitlichen, hier aber gehe es um zwei überschaubare Lohnordnungen innerhalb eines Kantons und nicht um mehrere Dutzend.

Insgesamt, so die Aussage der Riehener Delegation, gehe es den Gemeinden nicht darum, eine andere Schule als die kantonale zu errichten. Es gehe um die sinnvolle Ausnutzung eines massvollen Spielraums, damit auf die lokalen Bedürfnisse eingegangen und eine Identifikation der Schüler mit ihrer Schule erreicht werden könne. Sich unnötig weit vom Kanton entfernen könne man nicht, die Durchlässigkeit nach den kantonalen Schulen sei notwendig für reibungslose Wechsel der Schulstandorte und die Stufenwechsel. Auch verstehe man sich als moderner Arbeitgeber, der die Umstellung für die betroffenen Personen möglichst reibungslos gestalten und auf dieselben zugehen wolle.

#### 4. Änderungen gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage

Die Detailberatung des anzupassenden Schulgesetzes führte zu zwei Änderungen gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage, die Verwaltungsabläufe regeln und verdeutlichen sollen.

- Die Ergänzung in § 12 lit. e soll lauten: „Die Leitungen der privaten Kindergärten haben dem **Erziehungsdepartement in der von ihm festzusetzenden Weise zuhanden des Erziehungsrates** jährlich Bericht zu erstatten.“ (Ergänzung gemäss Ratschlag: „Die Leitungen der privaten Kindergärten haben dem **Erziehungsdepartement in der von ihm festzusetzenden Weise** jährlich Bericht zu erstatten.“)
- Die Ergänzung in § 132 Abs. 1 soll lauten: „Die bewilligten Privatschulen stehen unter der Aufsicht der **kantonalen** Schulbehörden und haben dem Erziehungsdepartement jährlich in der von ihm festzusetzenden Weise **zuhanden des Erziehungsrates** Bericht zu erstatten.“ (Ergänzung gemäss Ratschlag: „Die bewilligten Privatschulen stehen unter der Aufsicht der **kantonalen** Schulbehörden und haben dem Erziehungsdepartement jährlich in der von ihm festzusetzenden Weise Bericht zu erstatten.“)

## 5. Antrag

Die Kommunalisierung der Primarschulen stellt den wichtigsten Teil von NOKE dar. Die Bildungs- und Kulturkommission begrüsst die gesetzlichen Anpassungen im Primarschulbereich zur Stärkung der Gemeindeautonomie, die ein Auftrag der neuen Kantonsverfassung ist. Sie ist überzeugt, dass die kommunale Verwaltung fähig sein wird, ihre neuen Aufgaben wahrzunehmen, und erkennt auch den grossen Wert, der den oben dargestellten Themen, den damit verbundenen Änderungen und ihrer umsichtigen Umsetzung zukommt.

Als Ergebnis ihrer Beratungen hat die Bildungs- und Kulturkommission an ihrer Sitzung vom 28. März 2007 mit 8 gegen 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, dem Grossen Rat gemäss beiliegendem Entwurf die Änderung des Schulgesetzes vom 4. April 1929 zu beantragen.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht in ihrer Sitzung vom 23. April 2006 einstimmig verabschiedet und ihre Präsidentin zur Kommissionssprecherin bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission

Die Kommissionspräsidentin



Christine Heuss

### Beilage

Entwurf Änderung des Schulgesetz vom 4. April 1929

## Schulgesetz

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 06.1448.01 vom 20. Dezember 2006 und den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 06.1448.02 vom 24. April 2007, beschliesst:

I.

Das Schulgesetz vom 4. April 1929 wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende neue Fassung:

**§ 1.** Dieses Gesetz regelt die Verhältnisse der vom Staate unterhaltenen öffentlichen Unterrichtsanstalten für allgemeine und berufliche Bildung, soweit nicht Spezialgesetze bestehen, sowie die Aufsicht des Kantons über die privaten Kindergärten und Schulen.

§ 2 Ziff. 1 lit. c erhält folgende neue Fassung:

c) die Kleinklassen und integrative Schulungsformen

§ 2 erhält den folgenden neuen Abs. 2:

<sup>2</sup> Die Schulen gemäss Abs. 1 Ziffer 1a) und 1b) und für diese Stufen auch die Schule gemäss Ziffer 1c) werden in den Gemeinden Bettingen und Riehen von den Einwohnergemeinden betrieben.

In § 3 wird das Wort „Aufsicht“ durch „Oberaufsicht“ ersetzt und vor dem Wort „Erziehungsbehörden“ das Wort „kantonal“ eingefügt.

Titel A. vor § 4 erhält folgende neue Fassung:

A. Der Kindergarten

In den §§ 4 Abs. 2, 19 Abs. 4, 56 Abs. 2 und 74 Abs. 4 wird das Wort „Landgemeinden“ durch „Gemeinden Bettingen und Riehen“ ersetzt.

§ 4 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

<sup>3</sup> Der Kanton erbringt zentrale Dienstleistungen auch gegenüber den kommunalen Kindergärten.

Es wird der folgende neue § 4a eingefügt:

**§ 4a.** Die Gemeindebehörden erlassen die näheren Bestimmungen über Organisation und Betrieb der kommunalen Kindergärten, bestimmen die Aufsicht und regeln das Rekursverfahren.

In § 5 wird das Wort „Stadtteile“ durch „Kantonsteile“ ersetzt.

In § 8 Abs. 3 wird der Satzteil „Rahmenplan für Bildung und Erziehung“ durch das Wort „Lehrplan“ ersetzt.

In § 9 wird „staatlichen Kindergärten“ durch „Kindergärten der Stadt Basel“ ersetzt.

In § 10 wird das Wort „Gemeindebehörden“ durch „Gemeinden Bettingen und Riehen“ ersetzt.

§ 10 Abs. 2 wird aufgehoben.

In § 11 Abs. 1 wird der Satzteil „auf dem Gebiet der Stadt Basel“ aufgehoben.

§ 11 Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 12 lit. e erhält folgende neue Fassung:

e) Die Leitungen der privaten Kindergärten haben dem Erziehungsdepartement in der von ihm festzusetzenden Weise zuhanden des Erziehungsrates jährlich Bericht zu erstatten.

§ 16 erhält die folgende neue Fassung:

**§ 16.** Der Kanton sorgt auf dem Gebiet der Stadt Basel für die Errichtung und den Betrieb der Primarschule.

<sup>2</sup> In den Gemeinden Bettingen und Riehen obliegen Errichtung und Betrieb der Primarschule den Einwohnergemeinden.

<sup>3</sup> Der Kanton erbringt zentrale Dienstleistungen auch für die kommunale Primarschule.

Es wird der folgende neue § 16a eingefügt:

**§ 16a.** Die Gemeindebehörden erlassen die näheren Bestimmungen über Organisation und Betrieb der kommunalen Primarschule, bestimmen die Aufsicht und regeln das Rekursverfahren.

In § 19 Abs. 4 wird „Kindergärten Basel-Stadt“ durch „Kindergärten und der Primarschulen der Stadt Basel“ ersetzt.

§ 23 erhält samt Titel die folgende neue Fassung:

D. Kleinklassen (KKL) und integrative Schulungsformen (ISF)

**§ 23.** Für Schüler und Schülerinnen, die heilpädagogische Förderung benötigen, werden Kleinklassen und integrative Schulungsformen vom Kindergarten bis zum Eintritt ins Berufsleben geführt.

<sup>2</sup> In den Gemeinden Bettingen und Riehen obliegen Errichtung und Betrieb der Kleinklassen und integrativen Schulungsformen für die Stufen Kindergarten und Primarschule den Einwohnergemeinden.

<sup>3</sup> Der Kanton erbringt zentrale Dienstleistungen auch gegenüber den kommunalen Kleinklassen.

In § 56 Abs. 2 wird „Basel-Stadt“ durch „der Stadt Basel“ ersetzt.

In § 61 Abs. 1 wird der Satzteil „durch die Inspektion ihrer Schule“ aufgehoben.

§ 61 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

<sup>2</sup> Über die Ausweisung entscheiden in den vom Kanton geführten Schulen die Inspektion der Schule und in den von den Gemeinden geführten Schulen die zuständige Gemeindebehörde. Gegen den Entscheid der Gemeindebehörde kann an den Erziehungsrat und das Verwaltungsgericht rekuriert werden.

§ 61 erhält den folgenden neuen Abs. 3:

<sup>3</sup> In dringenden Fällen ist die Schulleitung berechtigt, vorsorglich von sich aus den auszuweisenden Schüler, unter Anzeige an die Vormundschaftsbehörde und die Inspektion bzw. die Gemeindebehörde, vorläufig vom Schulbesuch auszuschliessen.

§ 62 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

<sup>2</sup> Über die Aufnahme in und die Wegweisung von Schulen entscheiden nach Anhörung der zuständigen Schulleitung bei den vom Kanton geführten Schulen das Erziehungsdepartement und bei den von den Gemeinden Bettingen und Riehen geführten Schulen die zuständige Gemeindebehörde.

In § 64 Abs. 1 wird der Satzteil „des Kantons Basel-Stadt“ aufgehoben und vor dem Wort „Beiträge“ das Wort „staatlichen“ eingefügt.

Der Titel vor § 67a erhält die folgende neue Fassung:

Unterrichtslektionen der vom Kanton geführten Schulen

In § 67a wird der Satzteil „Jeder einzelnen Schule“ durch „Den vom Kanton geführten Schulen“ ersetzt.

§ 69 erhält den folgenden neuen Abs. 3:

<sup>3</sup> In Angelegenheiten gemäss Abs. 1 und 2 können die Gemeinden Bettingen und Riehen für die von ihnen betriebenen Schulen Anträge an den Erziehungsrat stellen.

In § 74 Abs. 4 wird nach dem Wort „Kindergärten“ der Satzteil „und Primarschulen“ eingefügt.

§ 79 Abs. 2 Satz 3 erhält folgende neue Fassung:

Dabei sollen nach Möglichkeit die Gemeinden Bettingen und Riehen, die Universität, verschiedene Berufe und beide Geschlechter berücksichtigt werden.

In § 79 Abs. 4 wird der Satzteil „und Mitglieder der Kuratel der Universität“ durch „oder vergleichbarer Gemeindebehörden“ ersetzt.

In § 80 Abs. 1 wird vor dem Wort „Schule“ der Satzteil „vom Kanton geführten“ eingefügt.

§ 80 erhält den folgenden neuen Abs. 4:

<sup>4</sup> Die Gemeinden Bettingen und Riehen bestimmen die Aufsicht für die von ihnen geführten Schulen. Die §§ 81- 87 sind nicht anwendbar.

In § 88 Abs. 1 wird vor „Schulen“ der Satzteil „vom Kanton geführten“ eingefügt.

§ 88 Abs. 3 wird aufgehoben.

In § 88 Abs. 7 wird der Satzteil „gemäss Personalgesetz“ aufgehoben.

§ 88 erhält den folgenden neuen Abs. 8:

<sup>8</sup> Die Gemeinden Bettingen und Riehen regeln die unmittelbare Leitung der von den Gemeinden geführten Schulen selbst.

§ 90 wird aufgehoben.

§ 92 Abs. 1 erhält den folgenden neuen Satz 2:

Für die von den Gemeinden geführten Schulen erlassen die Gemeinden Bettingen und Riehen die Anstellungsbestimmungen. Die §§ 92 Abs. 2, 94 -100 sowie 110-112 sind nicht anwendbar.

In § 93 Abs. 2 wird nach dem Wort „Inspektion“ der Satzteil „oder der zuständigen kommunalen Behörde“ eingefügt.

In § 93 Abs. 3 wird vor dem Wort „Schule“ der Satzteil „vom Kanton geführten“ eingefügt.

In § 117 Abs. 1 wird nach dem Wort „Schulen“ der Satzteil „oder in eine vergleichbare Gemeindebehörde“ eingefügt.

In § 118 Abs. 3 wird vor dem Wort „Konferenzen“ der Satzteil „oder der zuständigen kommunalen Behörde“ eingefügt.

In § 121 wird nach dem Wort „Inspektionen“ der Satzteil „oder der zuständigen kommunalen Behörde“ eingefügt.

§ 132 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

<sup>1</sup> Die bewilligten Privatschulen stehen unter der Aufsicht der kantonalen Schulbehörden und haben dem Erziehungsdepartement jährlich in der von ihm festzusetzenden Weise zuhanden des Erziehungsrates Bericht zu erstatten.

§ 136 erhält den folgenden neuen Satz 2:

Die Gemeinden Bettingen und Riehen besorgen das Schulmaterial und die Lehrmittel für die von ihnen betriebenen Schulen.

In § 137 Abs. 1 wird nach dem Wort „werden“ der Satzteil „für die vom Kanton geführten Schulen“ eingefügt.

In § 144 Satz 1 werden das Wort „Staat“ durch „Kanton“ ersetzt und nach dem Wort „betreibt“ der Satzteil „für die von ihm geführten Schulen“ eingefügt.

§ 144 erhält den folgenden neuen Satz 3: Die Gemeinden Bettingen und Riehen sorgen selbständig für eine Schulzahnpflege.

§ 147b Abs. 1 erhält den folgenden neuen Satz 3:

Die Gemeinden übernehmen im Rahmen ihrer Schulzuständigkeit die Versicherung der Kinder mit Elternwohnsitz in den Gemeinden Bettingen und Riehen.

§ 149 Abs. 3 wird aufgehoben.

## II. Übergangsbestimmung

Soweit und solange die Gemeinden Bettingen und Riehen keine Bestimmungen erlassen haben, gilt das bisherige Recht.

## III. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Für den Fall, dass das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom XX.XX.2007 oder die Änderung vom XX.XX.2007 des Gemeindegesetzes nicht rechtskräftig wird, fällt auch diese Änderung dahin.