



An den Grossen Rat

13.1774.02

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 17. Februar 2014

Kommissionsbeschluss vom 17. Februar 2014

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission zum

Ausgabenbericht Projektierung Primarschulhaus Bettingen Erweiterung, Sanierung und HarmoS-Anpassungen Ausgabenbewilligung für die Projektierung

Inhalt

1 Auftrag und Vorgehen	3
2 Ausgangslage	3
3 Kommissionsberatung	4
3.1 Allgemeines.....	4
3.2 Diskussion.....	4
3.3 Ergänzung Grossratsbeschluss	5
4 Antrag	7

1 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) mit Beschluss vom 11. Dezember 2013 mit der Vorberaterung des Ausgabenberichts 13.1774.01 betreffend Projektierung Primarschulhaus Bettingen Erweiterung, Sanierung und HarmoS-Anpassungen beauftragt. Die BKK hat den vorliegenden Bericht in vier Sitzungen behandelt. An der Beratung haben seitens des Erziehungsdepartements der Departementsvorsteher, der Leiter Volksschulen und der Leiter Zentrale Dienste, seitens des Finanzdepartements der zuständige Portfoliomanager Immobilien Basel-Stadt sowie eine Delegation der Gemeinde Bettingen unter der Leitung des Gemeindepräsidenten teilgenommen.

2 Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat einen Projektierungskredit von 490'000 Franken für die Erweiterung und Sanierung des Primarschulhauses in Bettingen.

Das Bettinger Primarschulhaus stammt aus dem Jahr 1972. Es wurde damals für vier Schulklassen konzipiert. Heute wird es zusätzlich noch von zwei Kindergärten genutzt. Mit der Umsetzung der Schulharmonisierung und der Verlängerung der Primarschule um zwei Jahre, basierend auf dem Grossratsbeschluss Nr. 11/45/13.3G vom 9. November 2011 betreffend Baumassnahmen für die Schulharmonisierung, soll das Dorfschulhaus gemäss Planung in Zukunft sechs Primarschulklassen und zwei Kindergärten Raum bieten. Eine Machbarkeitsstudie von 2012 zeigt, dass der zusätzliche Raumbedarf mit einer Aufstockung und einem Anbau an das bestehende Schulhaus realisiert werden kann. Der Erweiterungsbau samt Provisorium wird rund 10.4 Millionen Franken kosten. Während der ab Sommer 2015 geplanten einjährigen Bauzeit werden Kindergärten und Primarschulklassen in ein Provisorium umziehen müssen. Dieser temporäre Schulbau wird auf dem Parkplatz des Bettinger Gartenbades zu stehen kommen. Auch der Platz für temporäre Ersatzparkfelder wurde bereits gefunden.

Alle bisherigen Vorbereitungsarbeiten erfolgten in Abstimmung mit der Baukommission, der Schulleitung, der Dorfbildkommission und dem Gemeinderat von Bettingen – so auch die provisorische Schulraumerweiterung bis zum Baubeginn: Auf einem Teil des Pausenhofes stehen seit Beginn des Schuljahres 2013/14 zwei zusätzliche temporäre Schulräume.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag 13.1774.01 zu entnehmen

3 Kommissionsberatung

3.1 Allgemeines

Der Schulstandort Bettingen und die Notwendigkeit, das Schulgebäude zu sanieren, sind unbestritten. Eine umfassende Sanierung von baselstädtischen Schulbauten ist nach 40 Jahren Betriebsdauer üblich. Diesen Zyklus hat das Primarschulhaus Bettingen seit seiner Eröffnung im Jahr 1972 nun erreicht. Weitere Massnahmen drängen sich im Sinne der Anpassung an die zeitgemässen Anforderungen auf (Hindernisfreiheit, Erdbebenertüchtigung, Schadstoffsanierung, geschlechtergetrennte Duschen etc.). Das Departement erklärte, dass 80% der Ausgaben werterhaltend seien.

Kritik äusserte die Mehrheit der Kommission an der Erweiterung des Schulgebäudes. Die Primarstufe der gemeinsamen Gemeindeschulen Bettingen/Riehen ist kommunal geführt. Die Entscheidung über die Klassenbildung und die pädagogischen Konzepte geschieht also autonom: Das Primarschulhaus Bettingen soll eine Kapazität von sechs Klassen der sechsjährigen Primarstufe (je ein Stufenjahrgang) haben. Dabei liegen die Klassengrössen in Bettingen von 10 bis 13 Kindern deutlich unter dem Durchschnitt städtischer Primarschulklassen von 19 Kindern. In der Kommission wurden Fragen zur Angemessenheit der geplanten Ausgaben gegenüber kostengünstigeren organisatorischen und pädagogischen Lösungen sowie Fragen zur Refinanzierung der Investition durch die Nutzer- und allenfalls Eigentümergemeinde aufgeworfen. Diese Fragen führten dazu, die Vorlage zusammen mit dem Departement und einer Delegation der Gemeinde Bettingen vertiefter zu diskutieren.

3.2 Diskussion

Angesichts der deutlich geringeren Klassengrössen in Bettingen wurde seitens der Kommission die Frage gestellt, ob sich eine dem städtischen Durchschnitt angenäherte Auslastung nicht durch eine grössere pädagogische und organisatorische Flexibilität erreichen liesse. Konkret wurden als Massnahmen der Besuch von Riehener Schulhäusern und jahrgangsgemischte Unterrichtsformen vorgeschlagen.

Die Bettinger Vertretung und das Erziehungsdepartement betonten mit Verweis auf die HarmoS-Ziele den Willen der Gemeinde, die Kinder der Primarstufe im Gemeindeschulhaus zu unterrichten und Jahrgangsklassen zu führen. Betont wurde der pädagogische Nutzen von sechs Jahre lang stabilen Primarklassen in einer Lebensphase, für die Kontinuität sehr wichtig sei. Die Methode des altersgemischten Lernens müsse vom Lehrkollegium getragen werden. Es könne nicht zu einer pädagogischen Methode gezwungen werden, da Zwang sich negativ auf den Unterrichtsbetrieb auswirke. Das Kollegium habe signalisiert, dass es altersgemischte Klassen ablehne. Ausserdem seien die Klassengrössen so veränderlich, dass die Zahl der Kinder in altersgemischten Klassen auch einmal zu hoch sein könnte. Ein weiterer Aspekt von Bedeutung für die Gemeinde Bettingen sei, dass die schulischen Schwerpunkte in bestimmten Aspekten wie der Heimatkunde von denen Riehens abweichen; eigene Klassen am eigenen Standort sollten diesen kommunalen Unterrichtsbedürfnissen besser gerecht werden. Verschiebungen von Kindern mit dem alleinigen Ziel, bestimmte Klassengrössen zu erreichen, würden in den Schulen beider Gemeinden Unruhe stiften.

Teile der Gemeinde Riehen liegen näher beim Bettinger Schulhaus, und im gemeinsamen Schulbetrieb Bettingen/Riehen bestehen ebenso wenig starre Gemeindegrenzen wie zwischen den Quartieren in der Stadt Basel. Die Einzugsgebiete sollen zweckmässig gelegt werden. Hierbei sollen zur besseren Nutzung des Standorts Bettingen Riehener Kinder dort zur Schule gehen. Dies ist bereits auf Anfrage der Schulbehörde an die Eltern geschehen, im laufenden Jahr werden erstmals Zuweisungen ausgesprochen. Die durchlässigen Gemeindegrenzen bei der Schulhauszuweisung seien den Eltern und Kindern zumutbar. Eine mittel- und langfristig

signifikant stärkere Auslastung des Schulraums durch Bettinger Kinder zeichnet sich derzeit nicht ab. Die Gemeindeplanung sieht eine massvolle Verdichtung vor, die Bevölkerungsstruktur verändert sich langsam.

Riehen ist aufgrund der mit Bettingen gemeinsam geführten Gemeindeschulen vom Projekt mitbetroffen. Riehen hat ebenfalls eine eingehendere Diskussion geführt. Dort sei man der Ansicht, dass der pädagogische Gewinn allfällige Mehrkosten aufwäge, die der Gemeinde Riehen erwachsen könnten. Der Umgang von Gemeinden und Kanton untereinander stelle einen politischen Wert jenseits von finanziellen Werten dar. Das grössere Riehen werde im Sinne der Schulpartnerschaft mit Bettingen die mindestens notwendigen Klassengrössen herzustellen helfen und auch die eventuell höheren Personalkosten auffangen.

Die Berechnung der Liegenschaftskosten geschieht heute wie bei den anderen Schulhausbauten nach einem internen kantonalen Schlüssel, der nicht den Vollkosten entspricht. Das Departement erklärte, dass die Kosten für die Sanierung und die Erweiterung zur Erhöhung des Liegenschaftswerts führten. Der Kanton sei willens, diese Investitionen bei einer künftigen Übertragung an die Gemeinde Bettingen zum tatsächlichen Zeitwert refinanziert zu erhalten. Auch bei einer fortgeführten Vermietung bestehe die Absicht des Kantons, den Zeitwert vollumfänglich geltend zu machen. Das Departement erklärte im Weiteren, dass Riehen und Bettingen nicht zu höheren Steuern gezwungen werden sollten, damit auch innerhalb des Kantons steuergünstige stadtnahe Gemeinden existierten. Mit der Gemeinde Bettingen sei der Mietkostenschlüssel für das Schulhaus festgelegt: Bettingen müsse die Differenz zwischen seinen geringeren Klassengrössen und dem städtischen Durchschnitt (196'000 Franken auf totale Mietkosten von 490'000 Franken) selbst tragen und könne sie nicht beim kantonalen Finanzausgleich geltend machen. Dieser Schlüssel gelte bis zu den per 2016 anstehenden Neuverhandlungen über den Finanz- und Lastenausgleich.

Die Delegation der Gemeinde Bettingen erklärte allerdings, dass eine Übertragung des Schulgebäudes noch nicht beschlossen sei. 2016 liege einzig das Resultat der diesbezüglichen Prüfung vor. Das Departement ergänzte, dass die bereits jetzt vorliegenden Kostenzahlen eindrücklich seien und von der Gemeinde nicht leichtfertig angegangen würden. Auf die Frage nach dem Einbezug des Bettinger Stimmvolks und nach einer allfälligen Abstimmung über den Kauf des Schulgebäudes, bei der Steuererhöhungen womöglich doch eine Rolle spielen könnten, kam die Antwort, dass die Gemeindeversammlung seit 2008 kontinuierlich über die Schulraumplanung informiert werde.

Der vielstimmigen Kritik der Kommission gegenüber wurde allerdings auch aus den Reihen der Kommission entgegnet, dass bisherigen Mietkostenflüsse aus Riehen und Bettingen gänzlich den im Kanton üblichen entsprächen und eine Absage an das Geschäft eine Absage an Bettingen darstelle. Dies wäre ein politisch höchst problematischer Entscheid, da Bettingen quasi wie ein ausserkantonale Gemeinde behandelt und zudem im Standortfaktor Schule beeinträchtigt werde, der für den Familienzuzug in den Kanton ein entscheidender Faktor sei. Bedenken seien zwar berechtigt, doch liege vorerst ein Projektierungskredit vor, so dass das Parlament über die tatsächlichen Ausgaben und deren Verteilung noch befinden könne.

Die Kommission hielt es als Ergebnis der Diskussion für wichtig, Kostentransparenz herzustellen. Die Berechnung der Vollkosten für Betrieb, Unterhalt und Bauinvestition sowie deren Berücksichtigung bei der Miete und Übernahme erscheint ihr eine Bedingung für die Zustimmung des Parlaments. Bei allen Darlegungen bleibt der Eindruck einer grosszügigen Lösung, und die Absichtserklärungen zur Refinanzierung der kantonalen Ausgaben für das kommunal genutzte Schulhaus erscheinen noch zu unsicher.

3.3 Ergänzung Grossratsbeschluss

Die Kommission kam zur Überzeugung, dass der Kanton über Absichtserklärungen hinaus eine konkrete Rückversicherung für die Refinanzierung seiner Ausgaben erhalten muss, soll die

Vorlage den Rückhalt des Grossen Rats finden. Die Kommission beschloss mit 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen, den im Ausgabenbericht vorgelegten Grossratsbeschluss um eine Ziffer 2 zu ergänzen, die ausdrücklich festhält, dass bei einer Übertragung des Schulgebäudes oder bei dessen Vermietung an Bettingen die Vollkosten bzw. die dazumal getätigten Investitionen des Kantons vollumfänglich abgegolten werden.

Für konsolidierende Abklärungen und Auskünfte zur Beschlussergänzung wurden der Leiter Zentrale Dienste des Erziehungsdepartements und der zuständige Portfoliomanager von Immobilien Basel-Stadt angehört.

Seitens des Finanzdepartements wurde auf eine regierungsrätliche Medienmitteilung des Jahres 2012 zur Regelung der Pflege und Spitalfinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden hingewiesen, in der auch die Frage der Schulfinanzierung thematisiert wurde: „Es wurde auch vereinbart, das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs bereits per 2016 neu zu kalibrieren, also zwei Jahre früher als ursprünglich vorgesehen. Diese generelle Überprüfung und Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs muss auch aus einem weiteren Grund erfolgen: Durch die Verlängerung der Primarschule um zwei Jahre im Rahmen der Schulharmonisierung verschieben sich finanzielle Lasten vom Kanton zu den Gemeinden.“ Es wurde damit nochmals festgestellt, dass die Regierung die Vollkosten-Refinanzierung der kantonalen Ausgaben für das Primarschulhaus Bettingen fest beabsichtige und aus Sicht der Exekutive ein in diesem Sinne formulierter Beschluss des Parlaments kein notwendiges Verhandlungsmandat sei. Seitens Immobilien Basel fiel die Ergänzung, dass die jetzige, günstigere Nutzungsverrechnung für das Primarschulhaus auf Basis des kantonsinternen ZRD-Modells (Zentrale Raumdienste) nicht mehr möglich sein werde, da aufgrund der Gemeindeautonomie Bettingen ein externer Nutzer des Gebäudes sei.

Die Kommission will die Aussagen zur Refinanzierung der kantonalen Investitionen zugunsten des Primarschulhauses Bettingen bekräftigen und den Neuverhandlungen über den Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden eine strukturierende Vorgabe verschaffen. Der bereits jetzt festgelegte Schlüssel, demzufolge die Nutzergemeinde die Differenz zwischen den geringeren kommunalen Klassengrössen und dem städtischen Durchschnitt selbst tragen muss und diese nicht beim kantonalen Finanzausgleich geltend machen kann, dient der Entflechtung der Kosten. Dazu gehören auch real verrechnete Objektwerte. Die Kommission versteht den in Ziffer 2 des Grossratsbeschluss ergänzten Auftrag an die Regierung als Mittel, den Willen des Grossen Rats transparent zu machen, dass die im Rahmen der Gemeindeautonomie kommunal geführten Schulen auch kommunal finanziert werden müssen.

Die Bildungs- und Kulturkommission verabschiedete Ziffer 1 des Grossratsbeschlusses einstimmig.

Die Bildungs- und Kulturkommission verabschiedete Ziffer 2 des Grossratsbeschlusses bei 1 Enthaltung.

4 Antrag

Gestützt auf ihren Bericht beantragt die Bildungs- und Kulturkommission dem Grossen Rat bei 1 Enthaltung die Annahme der nachstehenden Beschlussvorlage.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 17. Februar 2014 einstimmig genehmigt und ihren Präsidenten zum Kommissionssprecher bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission



Oswald Inglin
Kommissionspräsident

Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend

Ausgabenbericht Projektierung Primarschule Bettingen Erweiterung, Sanierung und HarmoS-Anpassungen Ausgabenbewilligung für die Projektierung

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag Nr. 13.1774.01 vom 20. November 2013 und den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 13.1774.02 vom 17. Februar 2014, beschliesst:

1. Für die Projektierung der Erweiterung, Sanierung und Umsetzung von HarmoS-Anpassungen in der Primarschule Bettingen wird eine einmalige Ausgabe in der Höhe von Fr. 490'000 bewilligt, zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich "Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Teil Bildung".
2. Der Grosse Rat beauftragt den Regierungsrat, im Rahmen der Neuverhandlungen über die Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Landgemeinden die Kosten für die Erweiterung, Sanierung und HarmoS-Anpassungen bei der weiteren Vermietung oder einer Übertragung des Primarschulhauses Bettingen an die Nutzergemeinde den Realwert der Schulhausanlage (Zeitwert, Nebenkosten und Landwert) sowie die für den Kanton anfallenden Vollkosten für Betrieb und Unterhalt in Rechnung zu stellen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.