

**Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen bei Bern
Arbeitsgruppe „OS Uetligen“**

Überprüfung der Organisationsstruktur der OS Uetligen

**Bericht und Anträge der Arbeitsgruppe „OS Uetligen“ an die Gemeinderäte
Kirchlindach und Wohlen**

Kirchlindach/Wohlen, 16. Juni 2011

1 Einleitung

- 1 Im Zusammenhang mit geplanten Anpassungen des Organisationsreglements des Oberstufenverbandes Uettligen aufgrund der Teilrevision der Volksschulgesetzgebung von 2008 (REVOS 08) ist die Frage aufgeworfen worden, ob die bisherige Verbandslösung allenfalls durch eine vertragliche Zusammenarbeit der Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen abgelöst werden soll. Die Gemeinderäte Kirchlindach und Wohlen haben deshalb mit dem Projektauftrag „Überprüfung der Organisationsstruktur der Oberstufenschule Uettligen“ vom 23. und 30. November 2010 eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Organisationsstruktur der Oberstufe Uettligen eingesetzt, mit dem Auftrag, das Vertragsmodell und die Reform des Verbandsmodells näher zu prüfen und zu Handen der Gemeinderäte Entscheidgrundlagen im Hinblick auf die künftige Organisation der Oberstufenschule in Uettligen zu unterbreiten. Das Modell soll per 1. August 2012 umgesetzt werden.
- 2 Die Arbeitsgruppe hat sich an ihren Sitzungen vom 19. Januar, 9. März, 26. April, 17. Mai und 16. Juni 2011 mit den verschiedenen aufgeworfenen Fragen befasst und schliesslich den vorliegenden Bericht und Antrag verabschiedet. Das Papier enthält
 - eine kurze Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Ausgangslage (Ziffer 2),
 - Hinweise zum Regelungsbedarf aufgrund von REVOS 08 (Ziffer 3),
 - Hinweise zu den Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Änderungen betreffend die Organisation der Oberstufenschule Uettligen (Ziffer 4),
 - allgemeine Überlegungen zu den Lösungen „Verband“ und „Vertrag“ (Ziffer 5),
 - nähere Ausführungen und Fragen zur Lösungsvariante „Verband“ (Ziffer 6),
 - nähere Ausführungen und Fragen zur Lösungsvariante „Vertrag“ (Ziffer 7),
 - eine Beurteilung der Lösungsvarianten „Verband“ und „Vertrag“ im Vergleich (Ziffer 8),
 - Überlegungen zum weiteren Vorgehen (Ziffer 9),
 - Anträge der Arbeitsgruppe „OS Uettligen“ (Ziffer 10).
- 3 Grundlage des vorliegenden Berichts und Antrags und der Diskussionen in der Arbeitsgruppe „OS Uettligen“ war ein extern erarbeitetes Arbeitspapier.

Die Haltung der Arbeitsgruppe „OS Uettligen“ zu einzelnen Punkten wird im Folgenden jeweils, wie hier grafisch in einem grau hinterlegten Textfeld hervorgehoben, dargelegt.

2 Ausgangslage

- 4 Die Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen bilden zusammen den Oberstufenverband Uettligen (OSV Uettligen), einen Gemeindeverband im Sinne der Art. 130 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11). Der Verband führt die Oberstufenschule Uettligen auf der Sekundarstufe I. Rechtsgrundlage und Organisationsreglement des Verbandes im gemeinderechtlichen Sinn ist das Reglement des Oberstufenverbandes Uettligen Sekundarstufe I¹ (Im Folgenden: OgR), das auf den 1. August 1996 in Kraft getreten ist. Gemäss Art. 3 Abs. 2 OgR wird die Zusammenarbeitsform zwischen Real- und Sekundarstufe durch ein besonderes Reglement geregelt, das ebenfalls in die Zuständigkeit der Verbandsgemeinden fällt. Dementsprechend haben die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden am 4. bzw. 5. Dezember 1995 das Reglement über die Zusammenarbeitsform an der Oberstufenschule Uettligen beschlossen. Weitere Reglemente, z.B. ein Personalreglement, bestehen nicht.
- 5 Der Boden, auf dem die gesamte Schulanlage Uettligen steht, befindet sich im Eigentum der Einwohnergemeinde Wohlen. Für das Gebäude der Oberstufenschule am Schülerweg 18 und die Turnhalle mit Hauswartwohnung und Garage am Schülerweg 16 in Uettligen haben der OSV Uettligen und die Einwohnergemeinde Wohlen mit Vertrag vom 6. Oktober 1987 ein selbständiges und dauerndes Baurecht gemäss Art. 675 und 779 ff. ZGB für die Dauer von 100 Jahren ab dem Zeitpunkt des Grundbucheintrags begründet. Diese beiden Gebäude befinden sich demnach im Eigentum des OSV Uettligen.² Der Brandversicherungswert wird in der Jahresrechnung 2009 des OSV auf CHF 12'136'400.00 beziffert. Die Rechnung weist unter dem Verwaltungsvermögen Sachgüter im Buchwert von insgesamt CHF 1'944'674.40 aus.
- 6 Der OSV Uettligen beschäftigt einen Schulleiter, insgesamt 22 Lehrpersonen sowie zwei Personen für das Sekretariat der Schulkommission und der Schulleitung mit einem Beschäftigungsgrad von 15 bzw. 25 Prozent. Die Schulleitung und die Lehrpersonen sind nach den Vorgaben des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG; BSG 430.250) und der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV; BSG 430.251.0), das Sekretariatspersonal ist durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag nach Art. 319 ff. OR angestellt. Als Verbandskassierin amtiert eine Mitarbeiterin der Einwohnergemeinde Kirchlindach; die Gemeinde stellt dem OSV Uettligen für deren Tätigkeiten zugunsten des Verbandes Rechnung. Die Hauswartung erfolgt durch den Hauswart für die Schulanlage Uettligen, der durch die Einwohnergemeinde Wohlen angestellt ist. Die Leistungen für den OSV Uettligen und deren Abgeltung haben der Verband und die Einwohnergemeinde Wohlen mit dem Vertrag vom 2./14. Dezember 1998 geregelt.
- 7 Der OSV Uettligen bietet einen betreuten Mittagstisch an, welcher derzeit durch rund 90 Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen wird. Das Angebot wird durch die

¹ Das genaue Erlassdatum ist auf dem vorliegenden Exemplar nicht vermerkt.

² In der Raumdatenbank der Einwohnergemeinde Wohlen wird die Liegenschaft Schülerweg 18 als im Eigentum der Einwohnergemeinde Wohlen bezeichnet, was unzutreffend sein dürfte, aber evtl. durch die Einräumung des Baurechts zu erklären ist.

Einwohnergemeinde Kirchlindach bereitgestellt; die Abrechnung erfolgt ebenfalls über diese Gemeinde.

- 8 Die Einwohnergemeinde Kirchlindach hat ihre Aufgaben im Bereich der Sekundarstufe I der Volksschule unter Vorbehalt des unter Rz. 6 und 7 Ausgeführten (Zur-Verfügung-Stellen der Verbandskassierin, Bereitstellung Angebot Mittagstisch) vollständig dem OSV Uetligen übertragen. Die Bildungskommission ist dementsprechend (nur) für die Aufgaben in den Bereichen Kindergarten, Primarstufe und Erwachsenenbildung zuständig (Ziff. 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung vom 12. Juni 2006).
- 9 Die Einwohnergemeinde Wohlen führt in Hinterkappelen eine eigene Oberstufenschule. Sie hat das Volksschulwesen und die gemeindeeigene Organisation im Bereich der Volksschule im Anschluss an die Teilrevision des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) im Jahr 2008 (REVOS 08) im Schulreglement der Einwohnergemeinde Wohlen bei Bern vom 22. Juni 2009 (SR) neu geregelt.

3 Regelungsbedarf aufgrund von REVOS 08

- 10 Bereits am 5. September 2001 beschloss der Grosse Rat den „Integrationsartikel“ (Art. 17 VSG). Am 29. Januar 2008 verabschiedete der Rat eine weitere Teilrevision des VSG (REVOS 08). Gestützt auf diese Änderungen hat der Regierungsrat verschiedene Ausführungsverordnungen erlassen, nämlich die Verordnung vom 19. September 2007 über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMV; BSG 432.271.1), die Volksschulverordnung vom 28. Mai 2008 (VSV; BSG 432.211.1) und die Tagesschulverordnung vom 28. Mai 2008 (TSV; BSG 432.211.2). Der „Integrationsartikel“ und die BMV sind am 1. Januar 2008, die Teilrevision des VSG im Rahmen von REVOS 08, die VSV und die TSV sind am 1. August 2008 in Kraft getreten.
- 11 Kernpunkte von REVOS 08 sind die Einführung von Blockzeiten, die Tagesschulen als schulergänzende Angebote bei genügender Nachfrage, Änderungen in Bezug auf die Schulorganisation und Schulaufsicht sowie die Subventionierung von Schülertransporten und Privatschulen.³
- 12 Die meisten dieser Regelungen gelten unmittelbar aufgrund des kantonalen Rechts und erfordern keine Anpassung der gemeindeeigenen Rechtsgrundlagen. Regelungsbedarf für die Gemeinden ergibt sich vor allem in Bezug auf die **Organisation**. Mit dem neuen Art. 34 VSG wird die Organisationsautonomie der Gemeinden erheblich verstärkt. Zu regeln sind aufgrund von REVOS 08 namentlich folgende Punkte:
- Bezeichnung der Schulen als Organisationseinheiten (Art. 34 Abs. 1 VSG),
 - Möglichkeit der Zuweisung von Zuständigkeiten der Schulkommission an die Schulleitung oder eine andere Stelle, wobei aber „die Trennung zwischen der Aufsicht

³ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Volksschulgesetz (VSG) vom 22. August 2007, Beilage 32 zum Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2007, S. 1 f.

- durch politische Gemeindebehörden und der pädagogischen und betrieblichen Führung der Schulen durch die Schulleitungen" zu beachten ist (Art. 34 Abs. 3 VSG),
- Mitwirkung und Information der Lehrpersonen (Art. 43 Abs. 2 VSG),
 - weitere Organisation, insbesondere Teilnahme der Schulleitung an Sitzungen der Schulkommission sowie Mitwirkung und Information der Schulleitung und der Lehrpersonen (Art. 7 Abs. 1 und 2 VSV),
 - gemeinsamer Unterricht für Schülerinnen und Schüler auf der Sekundarstufe I (Art. 46 Abs. 3 VSG),
 - Modell und Konzept für besondere Massnahmen (Art. 4 Abs. 2 BMV),
 - Einzelheiten zur Tagesschule, insbesondere über die kantonalen Vorgaben hinausgehende Angebote, Anstellung des Personals, Gebühren, evtl. Organisation (Tagesschulleitung).
- 13 Verschiedene dieser Punkte werden aus rechtlichen Gründen (Legalitätsprinzip⁴) in einem so genannten formellen Gesetz, d.h. in einem **Reglement** der Stimmberechtigten bzw. des Parlaments eines Gemeindeverbandes zu regeln sein. Andere Punkte können auf Verordnungsstufe, d.h. durch Erlass des Gemeinderats oder der Verbandsexekutive oder im Rahmen eines Funktionendiagramms geregelt werden. Nähere Angaben zum Regelungsbedarf aufgrund von REVOS 08 finden sich im Anhang zu diesem Bericht und Antrag.

4 Zuständigkeiten für Änderungen

4.1 Änderungen des Organisationsreglements

- 14 Die Organisation des OSV Uettligen (z.B. Zuständigkeiten der Oberstufenkommission und der Schulleitung) ist heute im Organisationsreglement des Oberstufenverbandes geregelt. Dasselbe gilt für finanzielle Belange (Art. 72 ff. OgR), insbesondere für die Kostenverteilung (Art. 75 OgR). Soweit sich Änderungen aufdrängen, die heute im OgR geregelt sind, sind dafür die **Verbandsgemeinden** zuständig (Art. 5 OgR).⁵ Einer Änderung müssen **beide Gemeinden** zustimmen (Art. 9 OgR).
- 15 Die Verbandsgemeinden beschliessen über Reglementsänderungen in ihrer Eigenschaft **als Verbandsorgan**⁶ und damit auf **Antrag der Delegiertenversammlung** (Art. 7 Abs. 1 OgR). Die Oberstufenkommission teilt den Gemeinden die durch die DV beschlossenen Anträge schriftlich mit (Art. 7 Abs. 2 OgR).

⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101): „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.“

⁵ Die Verbandsgemeinden beschliessen gemäss 1. Spiegelstrich das Organisationsreglement. Damit fallen auch Änderungen des Reglements in die Zuständigkeit der Verbandsgemeinden (Grundsatz der Parallelität der Form).

⁶ Vgl. Art. 4, 1. Spiegelstrich OgR: „Die Organe des Verbandes sind: - die Verbandsgemeinden [...]“.

- 16 Welches **Gemeindeorgan** innerhalb der Gemeinden Kirchlindach und Wohlen einer Änderung zustimmen muss, richtet sich nach den gemeindegesetzlichen Vorgaben und allfälligen besonderen gemeindeeigenen Regelungen. Zuständig zum Erlass von Reglementen sind in Gemeinden ohne Parlament grundsätzlich die **Stimmberechtigten** (Art. 52 Abs. 2 GG). Diese entscheiden – mit der Zustimmung zum Organisationsreglement – dementsprechend auch über die Bildung eines Gemeindeverbandes oder über den Beitritt zu einem solchen, soweit das Organisationsreglement der Gemeinde nichts anderes vorsieht (Art. 132 Abs. 2 GG). Solche abweichenden Bestimmungen kennen die beteiligten Gemeinden nicht. Die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Kirchlindach vom 12. Juni 2006 (GO Kirchlindach) weist die Zuständigkeit zum Beschluss über die Gründung eines Gemeindeverbandes sowie den Beitritt und Austritt der Gemeinde ausdrücklich den **Stimmberechtigten** zu (Art. 37 Abs. 1 Bst. i GO Kirchlindach; der Gemeinderat beschliesst in Bezug auf Gemeindeverbände lediglich über die Ausübung des Stimmrechts und allfällige Weisungen an die Delegierten der Gemeinde; vgl. Art. 49). Die Gemeindeverfassung der Einwohnergemeinde Wohlen vom 29. Oktober 1996 (GV Wohlen) weist dem Gemeinderat Gesetzgebungszuständigkeiten nur im Rahmen von Art. 28 (wo Reglemente von Gemeindeverbänden nicht aufgeführt sind) zu. Änderungen des Oberstufenreglements sind somit in beiden Gemeinden den **Stimmberechtigten** zu unterbreiten.
- 17 Besonderes gilt dann, wenn ein kommunales Reglement **zwingend** an übergeordnetes Recht angepasst werden muss und der Gemeinde dabei **kein (!) Regelungsspielraum offen** steht. In diesem Fall kann der Gemeinderat die Änderung selbst beschliessen (Art. 52 Abs. 3 GG). Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für Gemeindeverbände, womit zwingende Anpassungen im erwähnten Sinn durch die **Oberstufenkommission** (nicht etwa: die Gemeinderäte der Verbandsgemeinden) beschlossen werden könnten.

4.2 Reglement über die Form der Zusammenarbeit

- 18 Auch das gestützt auf Art. 3 Abs. 2 OgR erlassene Reglement vom 4./5. Dezember 1995 über die Zusammenarbeitsform an der Oberstufenschule Uetligen (d.h. über den Unterricht von Schülerinnen und Schülern in Real- und Sekundarklassen im Sinn von Art. 46 VSG) wird durch die **Verbandsgemeinden** beschlossen und geändert (Art. 5 OgR, 2. Spiegelstrich). Es gilt sinngemäss das unter Ziffer 4.1 zum Organisationsreglement Ausgeführte.

4.3 Änderungen weiterer Reglemente des OSV

- 19 Allfällige weitere Reglemente des OSV Uetligen wie beispielsweise ein Personalreglement werden abschliessend durch die **Delegiertenversammlung** beschlossen (Art. 16 Bst. b OgR, 5. Spiegelstrich).

4.4 Auflösung des Oberstufenverbandes

- 20 Der Beschluss über eine allfällige Auflösung des Oberstufenverbandes fällt, soweit sie durch den Verband selbst beschlossen wird, in die Zuständigkeit der **Verbandsgemeinden** (Art. 5, letzter Spiegelstrich OgR). Die Auflösung bedarf, wie eine Änderung des Organisationsreglements, grundsätzlich eines Antrags der Delegiertenversammlung (Art. 7 Abs. 1 OgR) und der Zustimmung beider Gemeinden (Art. 9, vgl. auch Art. 80 Abs. 2 Bst. a OgR). Die Liquidation obliegt der Oberstufenkommission (Art. 80 Abs. 3 OgR).
- 21 Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch **jede Gemeinde allein die Auflösung des Oberstufenverbandes durch Austritt einseitig erzwingen** kann. Mit einem Austritt wird der OSV Uettligen gewissermassen „von Gesetzes wegen“ aufgelöst (Art. 80 Abs. 2 Bst. b OgR).⁷ Allerdings gelten für einen Austritt verhältnismässig **lange Fristen**: Der Austritt ist frühestens auf den 31. Dezember 2020 und unter Wahrung einer Kündigungsfrist von sechs Jahren möglich (Art. 80 Abs. 1 OgR).
- 22 Gemeindeintern zuständig zum Beschluss über einen Austritt sind in beiden Gemeinden die **Stimmberechtigten**. Für Kirchlindach ergibt sich dies ausdrücklich aus Art. 37 Abs. 1 Bst. i GO Kirchlindach. Für Wohlen ergibt sich die Zuständigkeit aus Art. 132 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Parallelität der Form.

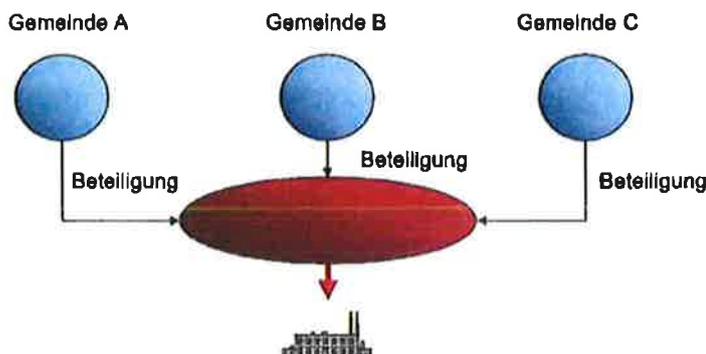
5 Allgemeine Überlegungen zu den Lösungen „Verband“ und „Vertrag“

5.1 Grund-Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit

- 23 Aufgaben werden, rechtlich betrachtet, immer durch eine „Person“ wahrgenommen, der jeweils Rechte und Verpflichtungen zugerechnet werden können. Aus rechtlicher Sicht interessiert deshalb, wer, d.h. welche natürliche oder juristische Person **Rechtsträger** der Aufgabenerfüllung ist. Für die interkommunale Zusammenarbeit bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten: Eine Aufgabe kann erfüllt werden
- durch eine Gemeinde allein (Grund-Modell „Sitzgemeinde“),
 - durch zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam (Grund-Modell „einfache Gesellschaft“) oder
 - durch eine anderweitige, von den Gemeinden zu unterscheidende besondere juristische Person (Grund-Modell „juristische Person“).
- 24 Nach dem **Grund-Modell „Sitzgemeinde“** erfüllt eine Gemeinde (Sitzgemeinde) eine Aufgabe nicht nur für sich selbst, sondern aufgrund eines Vertrags (so genannter Anschlussvertrag) auch für weitere Gemeinden. Die rechtliche Stellung der „aktiven“ Sitzgemeinde (In der Grafik rot) unterscheidet sich grundlegend von derjenigen der „passi-

⁷ Diese Regelung entspricht dem Umstand, dass ein Gemeindeverband per definitionem aus zwei oder mehr Gemeinden besteht (Art. 130 GG). Tritt eine von zwei Verbandsgemeinden aus, ist diese Voraussetzung nicht mehr erfüllt.

durch Vertretung in den Organen dieser Person, an der Willensbildung beteiligt. Das Grund-Modell „juristische Person“ lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

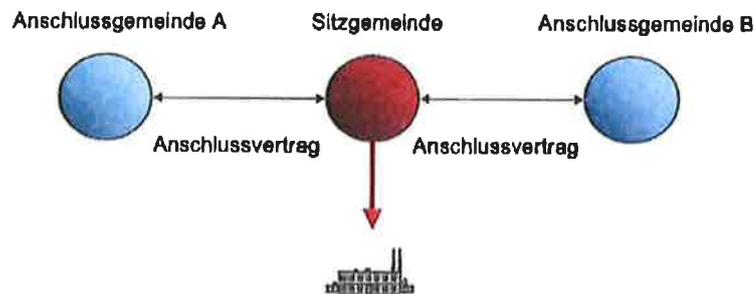


5.2 Mögliche Lösungen für die Oberstufenschule Uetligen

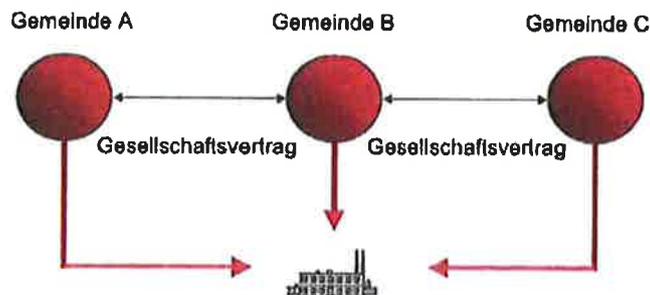
- 27 Die heutige Zusammenarbeit der Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen im Rahmen des OSV Uetligen entspricht dem **Grund-Modell „juristische Person“**. Beauftragte Organisation ist der Oberstufenverband Uetligen, ein Gemeindeverband nach Art. 130 ff. GG. Die Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen sind, als solche, an der Aufgabenerfüllung nicht beteiligt. Soweit sie Entscheide, z.B. über Änderungen des Organisationsreglements des OSV Uetligen, beschliessen, tun sie dies in ihrer Eigenschaft als Verbandsorgan. Gemäss Projektauftrag ist unter anderem eine „Reform des Verbandsmodells“ zu prüfen. In diesem Zusammenhang interessiert, welche sinnvollen Änderungen im Rahmen des Grund-Modells „juristische Person“ möglich sind.
- 28 Als Alternative zur bestehenden Verbandslösung soll gemäss Projektauftrag ein Vertragsmodell vertieft geprüft werden. Vertragslösungen sind sowohl das **Grund-Modell „Sitzgemeinde“** als auch das **Grund-Modell „einfache Gesellschaft“**. Das Grund-Modell „einfache Gesellschaft“ weist, formal und aus staatsrechtlicher Optik betrachtet, erhebliche Vorteile auf (gleichberechtigte Stellung der Gemeinden, Wahrung der gemeindeinternen Zuständigkeiten). Es stellt somit in gewissem Sinn das eigentliche „Paradebeispiel“ interkommunaler Zusammenarbeit dar, führt aber zu Schwerfälligkeit (Erfordernis der Einstimmigkeit) und komplizierten Strukturen und Rechtsverhältnissen (z.B. Anstellung von Personal durch zwei Gemeinden gleichzeitig). Das Grund-Modell „einfache Gesellschaft“ ist deshalb für die kontinuierliche Erfüllung von Gemeindeaufgaben kaum praxistauglich und kommt in der Praxis tatsächlich auch kaum vor.⁸ Dieses Modell ist deshalb nicht weiter zu verfolgen.

⁸ In der Form der „einfachen Gesellschaft“ arbeiten Gemeinden etwa im Zusammenhang mit gemeinsamer, koordinierter Gesetzgebung zusammen. Diese Zusammenarbeit betrifft indes nicht die Erfüllung eigentlicher Gemeindeaufgaben, sondern die Wahrnehmung staatlicher Funktionen; vgl. UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, In: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2008, S. 133 N ...

ven" angeschlossenen Gemeinden (In der Grafik blau). Die Sitzgemeinde verfügt über die entsprechende Infrastruktur und das benötigte Personal und nimmt somit direkt Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Sie verfügt über entsprechende „Gewinnchancen“, trägt aber auch unternehmerische Risiken. Das Grund-Modell „Sitzgemeinde“ lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



- 25 Nach dem **Grund-Modell „einfache Gesellschaft“** vereinbaren **zwei oder mehr Gemeinden** auf vertraglicher Grundlage, eine bestimmte Aufgabe gemeinsam zu erfüllen. Alle Gemeinden verfügen über eine identische Stellung. Alle sind „aktiv“ (in der Grafik rot) und nehmen direkt Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Sie entscheiden gemeinsam über die Art und Weise, wie dies geschehen soll, wählen gegebenenfalls gemeinsame Organe, stellen Personal gemeinsam an und haben allfällige Vermögenswerte im gemeinschaftlichen Eigentum (Miteigentum, Gesamteigentum). Dieses Grund-Modell ist das öffentlichrechtliche Pendant zur privatrechtlichen einfachen Gesellschaft nach Art. 530 ff. OR. Es lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



- 26 Der Zusammenschluss der Gemeinden nach dem **Grund-Modell „juristische Person“** schafft ein **neues Rechtssubjekt** mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten. Die Gemeinden selbst sind, bezogen auf die in Frage stehende Aufgabe, „passiv“ (in der Grafik blau). „Aktiv“ (in der Grafik rot) ist die mit der Aufgabe direkt befasst juristische Person. Die beteiligten Gemeinden sind nur noch mittelbar, evtl.

- 29 Gegen das **Grund-Modell „Sitzgemeinde“** kann eingewendet werden, es führe zu einer ausgesprochen ungleichen rechtlichen Stellung der beteiligten Gemeinden („aktive“ Sitzgemeinde, „passive“ Anschlussgemeinde). Diese formale Ungleichheit kann allerdings durch geeignete organisatorische und andere rechtliche Vorkehrungen (Mitwirkungsrechte der angeschlossenen) Gemeinden weit gehend gemildert bzw. behoben werden (vgl. hinten Ziffer 7).
- 30 Wird das Grund-Modell „Sitzgemeinde“ gewählt, kann an sich sowohl die Einwohnergemeinde Kirchlindach als auch die Einwohnergemeinde Wohlen die Funktion der Sitzgemeinde übernehmen. Aufgrund der bisher geführten Diskussionen dürfte indes nur eine Lösung mit der **Einwohnergemeinde Wohlen als Sitzgemeinde** ernsthaft in Betracht fallen. Für diese Lösung sprechen namentlich folgende Gründe:
- Das Schulhaus und die Turnhalle befinden sich auf dem Gemeindegebiet der Einwohnergemeinde Wohlen.
 - Die Gebäude stehen auf einem im Eigentum der Einwohnergemeinde Wohlen befindlichen Grundstück. Sie werden aufgrund des Heimfalls nach Ablauf der Dauer des Baurechts gemäss Baurechtsvertrag (wieder) in das Eigentum der Einwohnergemeinde Wohlen fallen.
 - Die Einwohnergemeinde Wohlen führt bereits eine Oberstufenschule, die Einwohnergemeinde Kirchlindach dagegen nicht.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Für die künftige Organisation der Oberstufenschule Uettligen sind eine Lösung im Rahmen des OSV Uettligen (Grund-Modell „juristische Person“) und eine vertragliche Lösung nach dem Grund-Modell „Sitzgemeinde“ mit der Einwohnergemeinde Wohlen als Sitzgemeinde näher zu prüfen. Eine Organisation nach dem Grund-Modell „einfache Gesellschaft“ fällt, da zu schwerfällig und strukturell zu kompliziert, ausser Betracht.

5.3 Grundsätzliche Unterschiede zwischen den Modellen „Verband“ und „Vertrag“

- 31 Sowohl die heutige Verbandslösung (im Folgenden als Modell „Verband“ bezeichnet) als auch eine Vertragslösung nach dem Grund-Modell „Sitzgemeinde“ (im Folgenden als Modell „Vertrag“ bezeichnet) weisen Eigenheiten auf, die mit dem Modell selbst un- abdingbar verbunden sind. Prinzipielle Unterschiede in diesem Sinn bestehen namentlich in folgenden Punkten:
1. **Anzahl der beteiligten Organisationen:** Nach dem Modell „Vertrag“ sind die beteiligten Gemeinden die einzigen Akteure. Nach dem Modell „Verband“ kommt der Oberstufenverband als dritte selbständige juristische Person dazu.
 2. **Rechtliche Zurechnung von Rechten und Pflichten:** Rechte und Pflichten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Oberstufenschule Uettligen werden nach

dem Modell „Verband“ dem OSV Uettligen, nach dem Modell „Vertrag“ der Einwohnergemeinde Wohlen zugerechnet. Eigentümer der Liegenschaft, Arbeitgeber der Lehrpersonen und des übrigen Personals und allfälliges Haftungssubjekt ist im ersten Fall der OSV Uettligen, im zweiten Fall die Einwohnergemeinde Wohlen.

3. **Verantwortung für die Rechtsgrundlagen:** Nach dem Modell „Verband“ schafft der OSV Uettligen nach erfolgter Gründung durch die Gemeinden (Art. 132 Abs. 1 GG) die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Oberstufenschule Uettligen selbst. Soweit die Gemeinden z.B. Reglementsänderungen zu beschliessen haben, tun sie dies in ihrer Eigenschaft als Verbandsorgan. Nach dem Modell „Vertrag“ schafft die Einwohnergemeinde Wohlen die Rechtsgrundlagen für die Schule. Soweit diese auf Reglementstufe zu erlassen sind, entscheiden die Stimmberechtigten (Art. 17 Abs. 1 GV Wohlen).
 4. **Finanzhaushalt:** Nach dem Modell „Verband“ führt der OSV Uettligen unabhängig vom Finanzhaushalt der beteiligten Gemeinden eine eigene Rechnung für die Schule. Die zuständigen Organe bewilligen die erforderlichen Mittel. Nach dem Modell „Vertrag“ ist die Rechnung der Oberstufenschule Uettligen Teil der Gemeinderechnung von Wohlen. Die zuständigen Organe der Gemeinde beschliessen die erforderlichen Voranschlags-, Verpflichtungs- und Nachkredite. Über den Voranschlag der Laufenden Rechnung und über einmalige Ausgaben von über 200'000 Franken entscheiden die Stimmberechtigten (Art. 17 Abs. 1 GV Wohlen).
- 32 Zusammengefasst: Ein prinzipieller formaler Unterschied besteht darin, dass nach dem Modell „Verband“ der „neutrale“ OSV Uettligen Träger von Rechten und Pflichten ist und „souverän“ entscheidet, während nach dem Modell „Vertrag“ die Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten formal „einseitig“ der Einwohnergemeinde Wohlen als der Sitzgemeinde zustehen.

5.4 Auswirkungen auf die Organisation

- 33 Das Modell „Verband“ ist in organisatorischer Hinsicht aufwändiger (zusätzlich juristische Person), aber auch „neutraler“, weil die beiden beteiligten Gemeinden, formal betrachtet, über dieselbe rechtliche Stellung verfügen. Demgegenüber ist das Modell „Vertrag“ seiner Grundstruktur nach in dem Sinn „einseitig“, als alle Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten einer der beteiligten Gemeinden, nämlich der Sitzgemeinde, zustehen.
- 34 Diese formale „Einseitigkeit“ des Modells „Vertrag“ muss sich allerdings in der Schulorganisation nicht zwingend niederschlagen. Zu unterscheiden ist zwischen den allgemeinen, „politischen“ Organen und den „eigentlichen Schulorganen“:
- Ungleichheiten werden da bestehen bleiben, wo nach übergeordnetem Recht oder nach der gemeindeeigenen Zuständigkeitsordnung der Sitzgemeinde die **Stimmberechtigten** oder der **Gemeinderat** zu entscheiden haben (z.B. Regle-

mente, Verordnungen [soweit der Gemeinderat zuständig ist⁹], Voranschlag, einmalige Ausgaben ab einer bestimmten Höhe). In diesen Fällen entscheidet das betreffende Organ der Einwohnergemeinde Wohlen grundsätzlich autonom. Immerhin können der Einwohnergemeinde Kirchlindach in solchen Fällen durch Vertrag bestimmte Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, die vom Recht auf Anhörung und Diskussion bis hin zu Vetorechten reichen können.

- Die **Schulkommission** als strategisches Schulorgan ist zwar formal ein Organ der Sitzgemeinde, kann aber auch Vertreterinnen und Vertreter der angeschlossenen Gemeinde(n) umfassen. Wählbar in Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis sind nach Art. 35 Abs. 1 Bst. b GG die in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten, d.h. insbesondere auch die Stimmberechtigten einer angeschlossenen Gemeinde, sofern das gemeindeeigene Recht die Wählbarkeit nicht einschränkend regelt (vgl. Art. 35 Abs. 2 GG). Die Einwohnergemeinde Wohlen hat dies nicht getan, sondern verweist ausdrücklich auf die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (Art. 6 GV Wohlen). Die Schulkommission könnte somit nach dem Modell „Vertrag“ gleich zusammengesetzt sein wie die heutige Oberstufenkommission, sofern die Oberstufe Uettligen als eigenständige Schulorganisation beibehalten werden soll.
 - Stellt die Schulkommission die **Schulleitung** (und evtl. auch die Lehrpersonen) an, erfolgt dies nach dem Ausgeführten ebenfalls unabhängig vom gewählten Grund-Modell.
- 35 Zusammengefasst: Die formale Einseitigkeit des Modells „Vertrag“ hat aber nicht ohne Weiteres auch eine entsprechend einseitige Organisation zur Folge. Es ist zu unterscheiden: Wo die **Stimmberechtigten** oder der **Gemeinderat** zu entscheiden haben, entscheidet die Einwohnergemeinde Wohlen als Sitzgemeinde grundsätzlich **autonom**. Der Einwohnergemeinde Kirchlindach können allerdings **durch Vertrag bestimmte Mitwirkungsrechte bis hin zu Vetorechten eingeräumt** werden. Demgegenüber werden die Zusammensetzung der **Schulkommission** und die **Organisation „unterhalb“ der Schulkommission** durch die Wahl des Modells „Verband“ oder „Vertrag“ **nicht zwingend präjudiziert**.

5.5 Auswirkungen auf die Finanzen

- 36 In Bezug auf die Finanzen unterscheiden sich die Modelle „Verband“ und „Vertrag“ wie erwähnt durch die **finanzrechtlichen Zuständigkeiten**, die nach dem Modell „Vertrag“ zu einer formalen Ungleichheit führen. Die **Verantwortung für die Finanzen und den Finanzhaushalt** obliegt nach dem Modell „Verband“ dem OSV Uettligen, nach dem Modell „Vertrag“ der Einwohnergemeinde Wohlen.
- 37 Demgegenüber ist die **Kostenverteilung**, d.h. die Frage, in welchem Ausmass sich die beiden Gemeinden an den Aufwendungen für die Oberstufenschule Uettligen beteiligen müssen, **nicht vom gewählten Modell abhängig**. Sowohl im Rahmen einer Ver-

⁹ Aus rechtlicher Sicht könnte auch eine Kommission, z.B. die Schulkommission, zum Erlass von Verordnungen ermächtigt werden.

bandslösung als auch nach dem Modell der Sitzgemeinde ist die Verteilung der Aufwendungen auf die Gemeinden zu regeln, was in beiden Fällen de facto nur einvernehmlich möglich ist. Rechtlich verbindliche Vorgaben dazu bestehen weder für den einen noch den andern Fall.

6 Mögliche Reformen im Rahmen des Modells „Verband“

6.1 Allgemeines

38 Die Arbeitsgruppe REVOS des Oberstufenverbandes hat verschiedene Änderungen des Verbandsreglements vorgeschlagen. Diskutiert werden können organisatorische und anderweitige Reformen namentlich in folgenden Punkten:

- Zuständigkeiten der Verbandsgemeinden,
- Delegiertenversammlung (Verbandsparlament),
- Funktion, Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Oberstufenkommission,
- Zuständigkeiten der Schulleitung,
- Finanzen, insbesondere Kostenverteilung.

6.2 Zuständigkeiten der Verbandsgemeinden

39 Nach heutiger Regelung beschliessen die Verbandsgemeinden nach Art. 5 OgR

- das Verbandsreglement (Organisationsreglement)
- das Reglement über die Zusammenarbeitsform,
- Änderung der Verbandsaufgaben,
- Geschäfte, wenn ein Referendum zustande gekommen ist,
- Finanzgeschäfte, welche die Zuständigkeit der Delegiertenversammlung übersteigen, namentlich neue einmalige Ausgaben über 40 000 Franken und wiederkehrende Ausgaben über 10 000 Franken,
- die Entschädigung der Delegierten,
- die Aufnahme neuer Verbandsgemeinden und
- die Auflösung des Verbands.

40 Das Gemeindegesetz enthält keine Vorschriften über zwingende Zuständigkeiten der Verbandsgemeinden. Dennoch ist davon auszugehen, dass gewisse Entscheide von grundlegender Bedeutung wie insbesondere eine **Zweckänderung** (Erweiterung der Verbandsaufgaben) und **grundlegende Änderungen der Kostenverteilung** zwingend

der **Zustimmung aller Verbandsgemeinden** bedürfen.¹⁰ Demgegenüber könnten die übrigen Zuständigkeiten, auch Änderungen des Organisationsreglements, die nicht von grundlegender Bedeutung sind, einem andern Organ, namentlich der Delegiertenversammlung zugewiesen werden.

- 41 Für umfassende Zuständigkeiten der Verbandsgemeinden spricht grundsätzlich das Argument der „**Gemeindenähe**“ des Verbands. Weit gehende Zuständigkeiten der Gemeinden führen aber in der Tendenz zu **Schwerfälligkeit** und im vorliegenden Fall – wo jeweils beide Gemeinden zustimmen müssen (Art. 9 OgR) – auch dazu, dass sich auch eine Verbandslösung dem vorne unter Ziffer 5.1 skizzierten Grundmodell „einfache Gesellschaft“ annähert.

Haltung der Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe befürwortet grundsätzlich eine möglichst schlanke, aber auch möglichst „gemeindenähe“ Organisation des OSV Uettligen. In diesem Sinn wird zu prüfen sein, ob tatsächlich alle oben aufgeführten Zuständigkeiten bei den Verbandsgemeinden bleiben sollen oder ob allenfalls andere Regelungen die gewünschte Gemeindenähe gewährleisten können (vgl. auch folgende Ziffer 6.3).

6.3 Delegiertenversammlung (Verbandsparlament)

- 42 Grundsätzlich bestimmen die **Gemeinden**, wie sie ihre Stimmkraft im Verbandsparlament ausüben (Art. 133 Abs. 2 GG). Der OSV Uettligen selbst kann – anders als früher – somit nicht die personelle Zusammensetzung der DV, sondern lediglich die Stimmkraft der beteiligten Gemeinden festlegen. Die Verbandsgemeinden können z.B. so viele Delegierte entsenden, wie sie Stimmen in der DV haben, oder aber eine Person abordnen, die alle Stimmen der Gemeinde vertritt. Sie können ihren Delegierten Weisungen, insbesondere zum Stimmverhalten, erteilen (Art. 133 Abs. 3 GG) und somit auf die Entscheidungsfindung in der Delegiertenversammlung erheblichen Einfluss ausüben.
- 43 Mit diesen Einflussmöglichkeiten der Gemeinden sind die Voraussetzungen für die gewünschte „Gemeindenähe“ der Delegiertenversammlung und damit auch des OSV, formal betrachtet, an sich gegeben. In der Praxis besteht aber teilweise das Problem, dass Gemeindedelegierte nicht in ständigem Kontakt zu den Organen der eigenen Gemeinde, insbesondere zum Gemeinderat, stehen, was den Informationsfluss und die gemeindeinterne Meinungsbildung im Hinblick auf die allfällige Erteilung von Weisungen erschweren kann.
- 44 Diesem Problem sind einzelne Schulverbände, darunter der Schulverband Hilterfingen, mit folgender Lösung begegnet: Die an sich der Delegiertenversammlung obliegenden Geschäfte werden durch die Verbandsexekutive (dies wäre hier die Oberstufenkom-

¹⁰ Näheres dazu bei UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 134 N 5 ff.

- mission) den Gemeinderäten der Verbandsgemeinden unterbreitet. Stimmen die Gemeinderäte zu, ist das Geschäft beschlossen. Stimmen nicht innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. ein Monat) beide Räte zu, findet eine Delegiertenversammlung statt, die aus den Mitgliedern der Gemeinderäte der Verbandsgemeinden besteht.
- 45 Mit einer Lösung in diesem Sinn werden die gewünschte „Gemeindenähe“ des Verbandes und insbesondere der Kontakt zu den Gemeinderäten gewährleistet. Die Gemeinderäte entscheiden unmittelbar mit, sind aber andererseits auch immer wieder mit Fragen des OSV Uettligen befasst. Besondere Zusammenkünfte in Form der Delegiertenversammlung müssen nur dann organisiert werden, wenn nicht beide Gemeinderäte (als Kollegium, d.h. mit Mehrheitsbeschluss) ein Geschäft befürworten. Für diesen Fall wird selbstverständlich eine adäquate Regelung für die Stimmkraft der beiden Gemeinden gefunden werden müssen, die im Einzelnen noch zu diskutieren wäre (heute verfügen beide Gemeinden nach Art. 11 Abs. 2 OgR über je 7 Stimmen in der DV, wobei dem Präsidium im Fall der Stimmgleichheit nach Art. 12 Abs. 3 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111] der Stichentscheid zukäme).
- 46 Wie unter Rz. 42 erwähnt, ist es an sich Sache der Gemeinden zu bestimmen, wie sie ihre Stimmkraft im Verbandsparlament ausüben. Eine zwingende Regelung in dem Sinn, dass in der Delegiertenversammlung immer alle Mitglieder der Gemeinderäte vertreten sind, erscheint deshalb nicht unheikel; hingegen erscheint diese Lösung im Sinn einer Absichtserklärung möglich (sie hätte damit den Stellenwert von so genanntem „dispositivem Ersatzrecht“, von welchem die Gemeinden im konkreten Fall später auch wieder einmal abweichen könnten).

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Das skizzierte Modell mit einem verstärkten Einbezug der Gemeinderäte ist weiterzuverfolgen. Besondere Aufmerksamkeit wird der adäquaten Regelung der Stimmkraft der beiden Gemeinden zu widmen sein.

6.4 Oberstufenkommission

6.4.1 Funktionen: Verbandsexekutive und Schulkommission

- 47 Heute ist die Oberstufenkommission des OSV Uettligen sowohl Verbandsexekutive im Sinn von Art. 133 Abs. GG als auch Schulkommission im Sinn des VSG (Art. 4 und 20 ff. OgR). Theoretisch denkbar wäre, diese Funktionen aufzuteilen und eine „reine“ Verbandsexekutive mit vorwiegend administrativen Aufgaben einerseits und ein besonderes strategisches Schulorgan andererseits einzusetzen. Die Verbandsexekutive müsste, wie der Gemeinderat einer Gemeinde (Art. 26 Abs. 2 GG), aus mindestens drei Personen bestehen. Die politisch-strategische Führung der Schule muss heute nicht mehr zwingend durch eine Schulkommission erfolgen (Art. 34 Abs. 3 VSG), sondern könnte theoretisch auch einer einzelnen Person obliegen.

- 48 In der Praxis hat sich die (in der Praxis übliche) „Doppelfunktion“ der Oberstufenkommission nicht als hinderlich erwiesen. Problematische Interessenkonflikte bestehen nicht. Es erscheint richtig und angemessen, dass die Oberstufenkommission die strategische Führung der Schule gegenüber der Delegiertenversammlung direkt vertritt. Eine Aufteilung der heutigen Funktionen der Oberstufenkommission auf zwei verschiedene Organe bedeutete einen nicht unerheblichen zusätzlichen „Organisationsaufwand“. Für die heutige Lösung spricht auch, dass beide Verbandsgemeinden nach wie vor Schulkommissionen als strategische Schulorgane kennen. Eine Kommissionslösung entspricht somit auch der „politischen Kultur“ dieser Gemeinden.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Die „Doppelfunktion“ der Oberstufenkommission als Verbandsexekutive und strategisches Schulorgan hat sich bewährt und ist beizubehalten.

6.4.2 Zuständigkeiten

- 49 Die Oberstufenkommission nimmt heute – jedenfalls de jure – die Zuständigkeiten gemäss Art. 24-27 OgR wahr (in der Praxis erfolgt z.B. die Anstellung von Lehrpersonen derzeit offenbar durch die Schulleitung, was aber der geltenden reglementarischen Bestimmung widerspricht). Die Volksschulgesetzgebung überlässt den Gemeinden und Schulverbänden in Bezug auf die Zuständigkeiten der Schulkommission weit gehende Freiheit, verlangt aber auf jeden Fall eine „Trennung zwischen der Aufsicht durch politische Gemeindebehörden und der pädagogischen und betrieblichen Führung der Schulen durch die Schulleitungen“ (Art. 34 Abs. 3 VSG).

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Die Zuständigkeiten der Oberstufenkommission sollen grundsätzlich beibehalten werden, allerdings unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Kommission nach der kantonalen Volksschulgesetzgebung grundsätzlich nur noch strategische Aufgaben wahrnimmt. Insbesondere soll die Anstellung der Lehrpersonen durch die Schulleitung und nicht mehr durch die Schulkommission erfolgen.

6.4.3 Grösse und personelle Zusammensetzung

- 50 Heute besteht die Oberstufenkommission aus neun Mitgliedern (Art. 20 Abs. 1 OgR), die auf Vorschlag der Verbandsgemeinden durch die DV gewählt werden (Art. 17 Bst. d OgR). Der Verbandsgemeinde mit der höheren Schülerzahl stehen fünf, der andern Verbandsgemeinde stehen vier Sitze zu (Art. 20 Abs. 2 OgR).

- 51 Betriebswirtschaftliche Überlegungen sprechen grundsätzlich für eine möglichst schlanke Organisation und damit tendenziell eher für eine kleine Kommission oder gar für eine Einzelperson. Demgegenüber erscheint aus politischer Sicht eine breite politische Abstützung von Entscheiden des „strategischen Schulorgans“ erwünscht, was tendenziell für eine nicht allzu kleine Kommission spricht. Letztlich geht es – wie in andern Politikbereichen auch – um eine Abwägung im Spannungsfeld zwischen demokratischer Abstützung (Legitimation) und Handlungsfähigkeit (Effektivität und Effizienz). Was in dieser Hinsicht „richtig“ ist, entscheidet die Politik.

Haltung der Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe vertritt einstimmig die Auffassung, dass die Schulkommission in Zukunft aus sieben Mitgliedern bestehen soll.

Vorgeschlagen wird, dass die einzelnen Mitglieder direkt durch die Gemeinderäte abgeordnet und nicht wie heute (auf Vorschlag der Verbandsgemeinden) durch die DV gewählt werden. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zur Frage, ob bestimmte verantwortliche Personen (zuständige Mitglieder der Gemeinderäte, Präsidien gemeindeeigener Schulkommissionen) von Amtes wegen der Oberstufenkommission angehören oder an den Kommissionssitzungen „nur“ mit beratender Stimme und Antragsrecht teilnehmen sollen.

6.5 Schulleitung

- 52 Die Zuständigkeiten der Schulleitung ergeben sich im Wesentlichen aus der kantonalen Volksschulgesetzgebung. Der Schulleitung obliegt die pädagogische und betriebliche Führung der Schulen (Art. 36 VSG). Ihre Aufgaben sind (teilweise) in Art. 17 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG; BSG 430.250) und in Art. 89 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAV; BSG 430.251.0) aufgeführt. Die Schulleitung nimmt namentlich die in Art. 16, 22-24, 27, 29, 31 und 33 VSG erwähnten Aufgaben wahr; sie trifft namentlich neu die Schullaufbahnentscheide und behandelt Dispensationsgesuche. Die Teilnahme der Schulleitung an den Sitzungen der Schulkommission ist zumindest nahegelegt.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Die Schulleitung nimmt die ihr durch die Volksschulgesetzgebung zugewiesenen Aufgaben wahr und stellt die Lehrpersonen an. Sie nimmt an den Sitzungen der Oberstufenkommission mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.

6.6 Kostenverteilung

- 53 Abgesehen von der Organisation können mögliche Änderungen auch in Bezug auf die Finanzen diskutiert werden. Heute werden die dem OSV Uettligen verbleibenden Kosten grundsätzlich entsprechend den **durchschnittlichen Schülerzahlen während der letzten drei Jahre** belastet (Art. 75 Abs. 1 und 2 OgR), wobei die Einwohnergemeinde Wohlen mindestens die Kosten für 33 Prozent und die Einwohnergemeinde Kirchlin-dach mindestens die Kosten für 90 Prozent der im Gemeindegebiet wohnhaften Schü-lerinnen und Schüler tragen, die eine öffentliche Schule der Sekundarstufe I besuchen.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Die Arbeitsgruppe befürwortet im Grundsatz eine Neuregelung der Kosten- verteilung in folgendem Sinn:

- Die Aufwendungen für die Lehrergehälter und den Schulbetrieb (inkl. allge- meine administrative Aufwendungen) werden jährlich nach tatsächlichen Schülerzahlen auf die Gemeinden verteilt. Massgebend sind die Angaben der Erziehungsdirektion vom 15. September des Vorjahres.
- Die Aufwendungen für die Liegenschaften, werden je zur Hälfte der beiden Gemeinden belastet.

Dieser Beschluss basiert auf der Voraussetzung, dass auch nach dem Ver- bandmodell die Einzugsgebiete der Oberstufenschule so festgelegt werden, wie dies in unter Ziffer 7.2 für das Modell „Vertrag“ vorgeschlagen wird.

- 54 Die finanziellen Auswirkungen einer Neuregelung in dem durch die Arbeitsgruppe vor- geschlagenen Sinn sind, am Beispiel der Jahre 2006 bis 2011, in der Tabelle im An- hang zu diesem Bericht dargestellt.

6.7 Weitere Punkte

- 55 Im Rahmen der Umsetzung von REVOS 08 werden auch Regelungen betreffend die Schulangebote (z.B. Tagesschule, die allerdings von beschränkter Bedeutung sein dürfte) zu treffen sein. Bestimmte Fragen bedürfen der Regelung in einem Erlass (Reg- lement, Verordnung), einzelne davon der Regelung in einem Reglement der Ver- bandsgemeinden oder der Delegiertenversammlung (vorne Rz. 13). Diese Änderungen stehen allerdings in keinem direkten Zusammenhang mit der Organisation und Rechts- form der Trägerschaft und sind somit unabhängig vom gewählten Modell vorzuneh- men.

6.8 Umsetzung

- 66 Soweit die Änderungen Punkte betreffen, die im Organisationsreglement des OSV Uettligen selbst geregelt sind, erfordern sie einen entsprechenden Beschluss der Ver-

bandsgemeinden, wobei die Stimmberechtigten beider Gemeinden den Änderungen zustimmen müssen (vorne Rz. 16). Dies gilt namentlich für die Organisation, insbesondere die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten der einzelnen Schulorgane, sowie für die Kostenverteilung. In Bezug auf diese Punkte besteht grundsätzlich ein Regelungsspielraum, womit eine Änderung des OgR durch die Oberstufenkommission ausser Betracht fällt.

- 57 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht sagen, dass dem Oberstufenverband in Bezug auf Anpassungen des bestehenden Reglements an REVOS 08 kein Regelungsspielraum offen steht. Diese Anpassungen sind somit durch die Stimmberechtigten beider Gemeinden zu beschliessen.

7 Überlegungen zur näheren Ausgestaltung des Modells „Vertrag“

7.1 Ausgangspunkt: Schulorganisation der Einwohnergemeinde Wohlen

- 58 Die Einwohnergemeinde Wohlen hat das Volksschulwesen für ihr Gemeindegebiet mit Ausnahme der Oberstufenschule Uettligen und der Primarschule Matzwil mit dem Schulreglement vom 16. Juni 2009 (SR) einheitlich geregelt. Es bestehen sechs Schulbezirke, nämlich Wohlen, Murzelen/Innerberg, Uettligen, Säriswil/Möriswil, Hinterkapelen, Matzwil (Art. 5 SR). Schulorgane sind der Gemeinderat, das Departement Bildung und Kultur, die Schulkommission Wohlen, die Schulleitungen und die Konferenz der Schulleitungen (Art. 14 SR).

7.2 Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und des Gemeinderats Wohlen

- 59 Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Wohlen nehmen generell und damit insbesondere auch im Bereich der Volksschule die ihnen gemäss Gemeindeverfassung zustehenden Aufgaben wahr. Sie beschliessen nach Art. 17 Abs. 1 GV Wohlen namentlich Reglemente, den Voranschlag der Laufenden Rechnung, einmalige Ausgaben über 200'000 und wiederkehrende Ausgaben über 40'000 Franken sowie Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken, soweit deren finanzielle Auswirkungen den Betrag von 200'000 Franken überschreiten.
- 60 Der Gemeinderat erlässt Ausführungsbestimmungen zu Reglementen (Verordnungen), wählt die Mitglieder der Schulkommission und entscheidet auf Antrag der Kommission über die Eröffnung und Aufhebung von Schulstandorten und Klassen, die Einführung und Aufhebung von fakultativem Unterricht und von Bildungsangeboten sowie über die Schulraumplanung (Art. 15 SR).
- 61 Vertreterinnen und Vertreter der Einwohnergemeinde Kirchlindach können weder mit Stimmrecht an den Gemeindeversammlungen von Wohlen teilnehmen (Art. 13 GG) noch Mitglied des Gemeinderats Wohlen sein (Art. 35 Abs. 1 Bst. a GG) und in diesem Sinn nicht direkt mitentscheiden. Denkbar ist demgegenüber, dass der Gemeinde

Kirchlindach durch Vertrag **Mitwirkungsrechte** eingeräumt werden. Solche Rechte könnten, abgestuft nach ihrer Intensität, sein

- das Recht, über geplante Änderungen **Informiert** werden,
- ein Recht auf **Anhörung und Stellungnahme**, vergleichbar mit dem verfahrensrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör,
- ein Recht auf **Mitwirkung im Rahmen der Beratung** eines Geschäfts,
- ein Vetorecht in dem Sinn, dass bestimmte Entscheide der **förmlichen Zustimmung** durch die Einwohnergemeinde Kirchlindach bedürfen.

62 Was in dieser Hinsicht „richtig“ ist, kann nicht „wertfrei“ entschieden werden, sondern ist letztlich Sache der **Politik**. Aus rechtlicher Sicht kann sich eine Gemeinde durch vertragliche Regelungen verhältnismässig weit binden, beispielsweise auch so, der Voranschlag für den Bereich Bildung in einem bestimmten Verfahren unter den Gemeinden abgesprochen wird und anschliessend den Stimmberechtigten als gebundener Aufwand zur Beschlussfassung unterbreitet wird. Eine gewisse „Ungleichheit“ entspricht andererseits der Grund-Idee des Sitzgemeindemodells, wonach die Sitzgemeinde einerseits mehr direkt zu entscheiden hat als die angeschlossene(n) Gemeinde(n), aber andererseits auch gewisse Risiken trägt.

63 Das Bedürfnis nach Mitwirkung wird sich auch nach der Frage richten, ob davon ausgegangen werden kann, dass die Organe der Einwohnergemeinde Wohlten in Bezug auf ein bestimmtes Geschäft **grundsätzlich die gleichen Interessen wie die Gemeinde Kirchlindach oder aber divergierende Interessen vertreten**. In Bezug auf die Finanzen kann z.B. vom Grundsatz ausgegangen werden, dass beide Gemeinden an einer möglichst günstigen, wirtschaftlichen Lösung interessiert sind. Dieses Interesse kann indes durch konkrete Interessen der betroffenen Bevölkerung, etwa an der Aufrechterhaltung eines Schulstandorts oder einer Klasse, kollidieren.

64 Konkret stellen sich folgende Fragen:

1. Zu welchen Fragen bzw. Entscheiden der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats von Wohlten betreffend die Sekundarstufe I erscheint eine Mitwirkung der Einwohnergemeinde Kirchlindach erwünscht oder angezeigt?
2. In welcher Form soll die Mitwirkung erfolgen (Information, Mitsprache, Mitentscheidungsrecht)?

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Der Bestand der Oberstufenschule Uettiligen, das Einzugsgebiet gemäss heutiger Regelung des OSV Uettiligen und das Angebot des Mittagstischs sind im Vertrag festzuhalten. Dabei ist vom Grundsatz auszugehen, dass alle im Einzugsgebiet wohnhaften Schülerinnen und Schüler tatsächlich auch die Oberstufenschule Uettiligen besuchen (Ausnahmen sollen in begründeten Fällen, aber nur in solchen, möglich bleiben). Dieser Grundsatz soll inskünftig auch für das Modell „Verband“ gelten (vgl. vorne Ziffer 6.6).

Änderungen in diesen Punkten setzen entweder eine Kündigung durch die eine oder andere Partei oder eine einvernehmliche Änderung des Vertrags voraus. Dasselbe gilt für den Anschluss einer weiteren Gemeinde, soweit die Oberstufenschule Uettligen betroffen ist.

Der Gemeinderat Kirchlindach soll zu allen Geschäften im Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats von Wohlen Stellung nehmen können, soweit diese die Oberstufenschule Uettligen betreffen. Ein Recht zur Stellungnahme besteht somit z.B. betreffend den Erlass oder die Änderung des Schulreglements, den Voranschlag der Laufenden Rechnung, Investitionen in die Schulliegenschaften oder Geschäfte im Sinn von Art. 15 des Schulreglements Wohlen. Dieses Recht besteht unabhängig davon, ob auch die Schulkommission Antrag stellen kann oder nicht. Der Gemeinderat Kirchlindach soll auch die Möglichkeit haben, von sich aus Beschlüsse zu solchen Geschäften zu beantragen. Der Entscheid obliegt aber jeweils dem zuständigen Organ der Einwohnergemeinde Wohlen.

7.3 Schulkommission

- 65 Die Einwohnergemeinde Wohlen verfügt heute über eine einzige Schulkommission (Schulkommission Wohlen), die für alle durch die Gemeinde selbst geführten Schulen zuständig ist und die in Art. 27 SR genannten Zuständigkeiten wahrnimmt. Diese Lösung ist mit dem Schulreglement vom 16. Juni 2009 erst vor kurzem per 1. August 2010 eingeführt worden (Art. 51 ff. SR). Grundlegende Änderungen, z.B. in dem Sinn, dass die Schulkommission ersatzlos aufgehoben und die strategische Führung der Schulen einem andern Organ zugewiesen würde, fallen nicht in Betracht.
- 66 Wird die Oberstufenschule Uettligen neu durch Wohlen, aber (auch) im Auftrag der Einwohnergemeinde Kirchlindach geführt, stellt sich die Frage, wie die strategische Führung für diese Schule organisiert werden soll. Ausgehend vom Status Quo in Wohlen bestehen namentlich die folgenden drei Möglichkeiten:
1. Die **Schulkommission Wohlen** ist, in unveränderter Zusammensetzung gemäss geltendem Schulreglement, auch für die Oberstufenschule Uettligen zuständig.
 2. Die **Schulkommission Wohlen** ist auch für die Oberstufenschule Uettligen zuständig. In die Kommission nehmen aber auch **eine oder mehrere Vertretungen der Einwohnergemeinde Kirchlindach** Einsitz.
 3. Für die Oberstufenschule Uettligen besteht eine **besondere Schulkommission**, deren Mitglieder teilweise durch den Gemeinderat Wohlen und teilweise durch die Einwohnergemeinde (wohl: den Gemeinderat) Kirchlindach gewählt werden.
- 67 Die erste Variante entspricht dem Status Quo in Wohlen. Sie ist, formal betrachtet, die einfachste Lösung, weist aber den Nachteil auf, dass die Einwohnergemeinde Kirchlindach an der strategischen Führung der Schule nicht mehr direkt beteiligt ist. Denkbar, aber strukturell und verfahrensmässig eher aufwändig sind vertragliche Mitwirkungs-

rechte in dem Sinn, dass die Schulkommission die Einwohnergemeinde Kirchlindach vor bestimmten Entscheiden anhört oder nicht ohne Zustimmung dieser Gemeinde entscheiden kann.

- 68 Die zweite Variante ist organisatorisch ebenfalls verhältnismässig einfach und räumt der Einwohnergemeinde Kirchlindach zudem die Gelegenheit zu direkter Mitwirkung ein. Sowohl aus der Sicht der Einwohnergemeinde Wohlen als auch aus der Sicht der Einwohnergemeinde Kirchlindach nachteilig ist aber, dass sich die Kommission überwiegend mit Fragen befassen dürfte, welche die Einwohnergemeinde Kirchlindach nicht betreffen. Heikel ist auch die Frage der richtigen zahlenmässigen Vertretung. Besteht die Kommission zu einem guten Teil aus Personen aus Kirchlindach, dürfte dies für die meisten Schulen aus der Sicht der Einwohnergemeinde Wohlen zu einer unerwünschten „Fremdbestimmung“ führen. Eine geringe Vertretung, z.B. durch eine einzige Person, erscheint in Bezug auf die Oberstufenschule Uettligen für die Einwohnergemeinde Kirchlindach wenig attraktiv.
- 69 Die dritte Variante ist organisatorisch am aufwändigsten und stellt gewissermassen eine „Sonderlösung“ für einen Schulstandort dar. Sie bietet allerdings die Möglichkeit einer „massgeschneiderten“ Zusammensetzung der Kommission z.B. entsprechend der heutigen Zusammensetzung der Oberstufenkommission Uettligen. Sie ist auch immer noch einfacher als die heutige Regelung.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Obwohl aus der Sicht der Einwohnergemeinde Wohlen auch Gründe für eine gemeinsame Oberstufenkommission für die Standorte Hinterkappelen und Uettligen sprechen, soll neben der bestehenden Schulkommission Wohlen eine besondere Schulkommission für die Oberstufenschule Uettligen gemäss oben erwähnter Variante 3 bestehen. In Fragen, welche die Oberstufe im Allgemeinen betreffen, sollen die beiden Kommissionen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Die Schulkommission soll aus sieben Mitgliedern bestehen. Bedenken werden gegen eine Lösung angemeldet, wonach die zuständigen Mitglieder der Gemeinderäte der Kommission von Amtes wegen angehören. Diese Frage wird noch zu entscheiden sein; grundsätzlich gelten aus der Sicht der Arbeitsgruppe die gleichen Überlegungen wie zur Oberstufenkommission nach einer Verbandslösung (vgl. vorne Ziffer 6.4). Auch das Präsidium wird noch zu diskutieren sein; denkbar ist eine Lösung, wonach die beiden Gemeinden alternierend das Präsidium stellen.

7.4 Schulleitung und Konferenz der Schulleitungen

- 70 In der Einwohnergemeinde Wohlen besteht heute je eine Schulleitung für die Primarschule Wohlen/Murzelen/Innerberg, die Primarschule Uettligen/Säriswil/Möriswil, die

Primarschule Hinterkappelen und die Oberstufenschule Hinterkappelen (Art. 31 SR). Die Konferenz der Schulleitungen nimmt für die gesamte Gemeinde die in Art. 39 aufgeführten Aufgaben wahr; die Schulleitungen des OSV Uettligen und des Schulverbandes Matzwil nehmen an den Sitzungen der Konferenz ohne Stimmrecht, aber mit Antragsrecht, teil (Art. 36 Abs. 2 SR).

- 71 Entsprechend dieser Regelung liegt es nahe, für die Oberstufenschule Uettligen ebenfalls eine **eigene Schulleitung** einzusetzen. Damit wären die Schulen in Hinterkappelen und in Uettligen in gleicher Weise organisiert. De facto könnte nach dieser Lösung die heutige Schulleitung des OSV Uettligen beibehalten werden. Gewisse Entscheide würden immerhin im Rahmen der Konferenz der Schulleitungen gefällt (vgl. Art. 39 SR), in welcher die Schulleitung der Oberstufe Uettligen aber mit Stimmrecht vertreten wäre.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Für die Oberstufenschule Uettligen soll eine eigene Schulleitung bestehen, die der besonderen Schulkommission für diesen Standort untersteht und wie die übrigen Schulleitungen der Einwohnergemeinde Wohlen in der Konferenz der Schulleitungen vertreten ist. Diese Lösung schliesst nicht aus, dass eine Person unter Umständen Schulleitungsfunktionen für mehr als eine Schule (Organisationseinheit) wahrnimmt.

7.5 Infrastruktur

- 72 Der Grund-Idee des Modells „Sitzgemeinde“ entspricht es, dass die Sitzgemeinde Eigentümerin der erforderlichen Infrastruktur, insbesondere der benötigten Schulliegenschaften, ist. Im vorliegenden Fall liegt diese Lösung auch deshalb nahe, weil sich die Schulgebäude des OSV auf Grundstücken der Einwohnergemeinde Wohlen befinden.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Die Infrastruktur soll im Fall einer Vertragslösung in das Eigentum der Einwohnergemeinde Wohlen übergehen.

7.6 Kostenverteilung

- 73 Wesentlich ist, dass die Einwohnergemeinde Wohlen die tatsächlichen Kosten für die Oberstufenschule Uettligen mit Einschluss interner Verrechnungen erfasst und transparent ausweist. Für die Kostenverteilung kann entweder die heutige Regelung in Art.

75 OgR übernommen oder eine andere Lösung getroffen werden. Als alternative Regelungen können beispielsweise folgende Lösungen diskutiert werden:

- Die beiden Gemeinden beteiligen sich in einem bestimmten Verhältnis an den **tatsächlichen ausgewiesenen Gesamtkosten** für die Oberstufenschule Uettligen. Die Kostenverteilung kann beispielsweise entsprechend der tatsächlichen Schülerzahl, mit oder ohne die heute festgelegten Minima, oder nach einem festen, von der Schülerzahl unabhängigen Schlüssel erfolgen. Eine Beteiligung nach Massgabe der tatsächlichen Kosten schliesst nicht aus, dass diese Kosten, z.B. betreffend Hauswartung oder Heizung, in einem gewissen Umfang pauschaliert werden.
- Die Einwohnergemeinde Kirchlindach beteiligt sich an einem Teil der Aufwendungen (z.B. Kosten für Schulbetrieb und Infrastruktur) nach **Normkosten**, beispielsweise entsprechend den Empfehlungen der kantonalen Erziehungsdirektion,¹¹ an einem andern Teil (Anteil Lehrergehaltskosten) nach tatsächlichem Aufwand. Das System der Normkosten weist den Vorteil der Einfachheit auf, gibt aber die tatsächliche Situation nicht unbedingt zuverlässig wider.

74 Hingewiesen sei bei dieser Gelegenheit nochmals darauf, dass sich die Frage der „richtigen“ Kostenverteilung unabhängig vom gewählten Modell stellt.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Grundlage für die Kostenverteilung sollen die tatsächlichen Kosten für die Oberstufenschule und nicht die Normkosten der ERZ bilden. Zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand werden gewisse Aufwendungen, z.B. betreffend Heizung oder Hauswartung, gestützt auf Erfahrungswerte u.U. pauschaliert werden können.

Für die Verteilung dieser Kosten gilt das zu Ziffer 6.6 Ausgeführte (Lehrergehälter und Betriebskosten nach tatsächlichen Schülerzahlen, Aufwendungen für die Liegenschaften hälftig geteilt).

7.7 Umsetzung des Modells „Vertrag“

7.7.1 Schaffung bzw. Anpassung der Rechtsgrundlagen

75 Das „Kernstück“ des Modells „Vertrag“ ist – wie bereits dessen Bezeichnung sagt – ein **Vertrag** (sog. Anschlussvertrag) zwischen den beteiligten Gemeinden, der die Rechte und Pflichten der Sitzgemeinde und der Anschlussgemeinde regelt. Der Vertrag wird auf jeden Fall die Übertragung der Aufgabe an die Einwohnergemeinde Wohlen durch die Einwohnergemeinde Kirchlindach zu regeln haben, ebenso die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für die Oberstufenschule Uettligen. Darüber hinaus sind

¹¹ Aktuell: Empfehlungen der Erziehungsdirektion für die Berechnung von Schulkostenbeiträgen für den Kindergarten und die Volksschule im Schuljahr 2010/2011 vom 5. Mai 2010.

aber ganz allgemein alle Punkte, welche nicht ohne Zustimmung der Einwohnergemeinde Kirchlindach geändert werden sollen, im Vertrag festzulegen. Möglich ist beispielsweise auch eine Regelung in dem Sinn, dass die Einwohnergemeinde Wohlen Änderungen des gemeindeeigenen Rechts (auf Reglements- oder Verordnungsstufe) nur beschliesst, wenn die Einwohnergemeinde Kirchlindach diesen zustimmt. Denkbar ist beispielsweise etwa folgender Vertragsinhalt:

- Übertragung der Aufgabe (Art und Umfang der Aufgabe)
- Einzugsgebiet der Oberstufenschule Uettligen,
- Verpflichtung der Parteien, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen,
- Mitwirkungsrechte der Einwohnergemeinde Kirchlindach bei Änderung der Rechtsgrundlagen der Einwohnergemeinde Wohlen,
- Rechte und Pflichten der Einwohnergemeinde Wohlen betreffend Schulliegenschaften und Mobilien (z.B. Unterhalt, Verwendung für nicht-schulsche Zwecke),
- evtl. Gewinnbeteiligung der Einwohnergemeinde Kirchlindach im Fall der Veräusserung oder Zweckentfremdung von Liegenschaften,
- organisatorische Vorgaben, welche die Einwohnergemeinde Wohlen berücksichtigen muss, insbesondere Zusammensetzung und Zuständigkeiten der zuständigen Schulkommission,
- weitere Mitwirkungsrechte der Einwohnergemeinde Kirchlindach, z.B. betreffend Eröffnung oder Schliessung von Klassen oder des Schulstandorts,
- Finanzen, insbesondere „Vollkostenrechnung“ für die Oberstufenschule,
- Kostenverteilung,
- Rechnungstellung und Zahlungsfristen,
- Geltungsdauer des Vertrags und Kündigungsfristen,
- Folgen einer Beendigung des Vertragsverhältnisses z.B. betreffend Vermögenswerte.

76 Nach dem Modell „Vertrag“ muss die Einwohnergemeinde Wohlen auch die erforderlichen **Rechtsgrundlagen für die Oberstufenschule Uettligen** auf Reglements- und Verordnungsstufe schaffen oder anpassen. Mit dem Schulreglement vom 16. Juni 2009 und dem dazu gehörenden Ausführungsrecht (Verordnung vom 15. Juni 2010 über die „Tagesschule Wohlen“ mitsamt Anhang) verfügt die Gemeinde bereits über verhältnismässig aktuelle Grundlagen. Je nach gewählter Lösung werden diese Grundlagen anzupassen sein.

77 Das Legalitätsprinzip verlangt für die Übertragung wichtiger Aufgaben grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage.¹² Für die Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte sieht Art. 68 GG das Folgende vor:

¹² TOBIAS JAAG, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, In: TOBIAS JAAG (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben,

Art. 68 Erfüllung durch Dritte

¹ Die Gemeinden ordnen die Zuständigkeit zur Übertragung von Aufgaben an Dritte in einem Reglement.

² Art und Umfang der Übertragung sind in einem Reglement zu regeln, wenn diese

a zur Einschränkung von Grundrechten führen kann,

b eine bedeutende Leistung betrifft oder

c zur Erhebung von Abgaben ermächtigt.

- 78 Die Aufgaben der Gemeinden im Bereich der Volksschule beinhalten unter verschiedenen, u.a. finanziellen Gesichtspunkten bedeutende Leistungen. Dazu kommt, dass unter Umständen Verfügungen zu erlassen sind, die in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen können. Unter Umständen werden, beispielsweise im Zusammenhang mit der Tagesschule, Gebühren erhoben. Damit erfordert die Übertragung der Aufgaben im Bereich der Volksschule nach Art. 68 Abs. 2 Bst. a-c GG eine **reglementarische Grundlage im Recht der Einwohnergemeinde Kirchlindach**. Wie detailliert diese Grundlage ausfällt, ist zu einem guten Teil Sache der Politik. Aus rechtlicher Sicht ist erforderlich, dass zumindest „Art und Umfang der Übertragung“, d.h. die wesentlichen Eckpunkte, geregelt werden. Je nachdem, ob der Vertrag durch die Stimmberechtigten selbst oder – gestützt auf eine entsprechende reglementarische Regelung (Art. 68 Abs. 1 GG) – durch den Gemeinderat abgeschlossen wird, dürfte sich eine mehr oder weniger einlässliche Regelung im Reglement selbst aufdrängen.

Haltung der Arbeitsgruppe (einstimmig):

Im Vertrag sollen im Wesentlichen die oben unter Rz. 75 aufgeführten Punkte geregelt werden. Im Einzelnen werden die erforderlichen Rechtsgrundlagen aber noch zu diskutieren sein.

7.7.2 Übergang von Anstellungsverhältnissen

- 79 Die Arbeitsverhältnisse der durch den Oberstufenverband angestellten Personen (Schulleitung, Lehrpersonen) werden zu überführen sein. Im Bereich des Privatrechts gelten dafür die besonderen Bestimmungen in den Art. 333 und 333a OR über den „Übergang des Arbeitsverhältnisses“: Überträgt ein Arbeitgeber einen Betrieb oder Betriebsteil an einen Dritten, gehen die Arbeitsverhältnisse gemäss Art. 333 Abs. 1 OR mit allen Rechten und Pflichten mit dem Tag der Betriebsnachfolge auf den Erwerber über, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer den Übergang nicht ablehnt. Für **öffentlichrechtliche** Anstellungsverhältnisse ist ein derartiger Übergang nicht speziell geregelt. In diesen Fällen werden, jedenfalls nach herkömmlicher Auffassung grundsätzlich Änderungskündigungen auszusprechen bzw., je nach Ausgestaltung des An-

Zürich 2000, S. 23 ff., 38: „Die Ausgliederung von Aufgaben im Bereich der Eingriffs- und Leistungsverwaltung bedarf einer formellgesetzlichen Grundlage. So wie für die staatliche Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen das Legalitätsprinzip gilt, muss es auch bei der Auslagerung solcher Aufgaben zur Anwendung gelangen“.

stellungsverhältnisses, zu verfügen sein.¹³ Im Rahmen einer Änderungskündigung schlägt die eine Partei der andern einen neuen Vertrag vor und erklärt gleichzeitig die Kündigung für den Fall, dass die neuen Bedingungen von der Gegenseite nicht akzeptiert werden. Wird der neue Vertrag akzeptiert, bedeutet dies rechtlich eine Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses unter den vorgeschlagenen neuen Bedingungen. Wird der neue Vertrag nicht akzeptiert, wird das Anstellungsverhältnis mit Ablauf der Kündigungsfrist aufgelöst. Mit einer rechtzeitigen Einigung über die neuen Modalitäten können damit Unsicherheiten betreffend die künftige Anstellung vermieden werden.

- 80 Für die Beendigung der Anstellungsverhältnisse der Lehrpersonen enthält die Gesetzgebung über die Anstellung der Lehrkräfte besondere Bestimmungen. Die Anstellungsverhältnisse können in der Regel unter Wahrung einer Frist von drei Monaten auf das Ende eines Schulsemesters aufgelöst werden (Art. 10 Abs. 1 LAG). Zu beachten sein werden insbesondere die Bestimmungen über die Auflösung infolge von Reorganisation (Art. 10a ff. LAG, Art. 12 ff. LAV) und in diesem Zusammenhang die Meldepflicht nach Art. 12 LAV.

7.7.3 Übergang weiterer Rechtsverhältnisse, Liquidation des OSV Uettligen

- 81 Ein Wechsel zum Grund-Modell „Vertrag“ führt zur Auflösung und Liquidation des Oberstufenverbandes. Die im Eigentum des Verbandes stehenden Vermögenswerte werden voraussichtlich der Einwohnergemeinde Wohlen zu übertragen sein.
- 82 In diesem Zusammenhang, insbesondere in Bezug auf die Liegenschaften des OSV Uettligen, stellt sich die Frage, zu welchem Wert die einzelnen Vermögenswerte zu übertragen sein werden. In der Praxis erfolgt die Übertragung in der Regel zum **Buchwert**. In diesem Fall erscheint eine Regelung betreffend **Gewinnbeteiligung** im Fall einer künftigen Veräusserung oder Zweckentfremdung diskussionswürdig.

Haltung der Arbeitsgruppe:

Das gesamte Verbandsvermögen (umfassend alle Aktiven und Passiven) soll der Einwohnergemeinde Wohlen zu Buchwerten übertragen werden. Für den Fall, dass die Einwohnergemeinde Wohlen die Schulliegenschaft innert einer bestimmten Frist zu andern als schullischen Zwecken verwendet oder veräussert, ist ein angemessenes Gewinnbeteiligungsrecht der Einwohnergemeinde Kirchlindach zu vereinbaren. Für das bewegliche Vermögen erübrigt sich eine solche Regelung.

¹³ In der neueren Lehre wird teilweise die Ansicht vertreten, im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sei die Überführung öffentlichrechtlicher in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse auch ohne Änderungskündigung gestützt auf Art. 333 f. OR möglich.

8 Beurteilung der Modelle „Verband“ und „Vertrag“

83 Grundsätzlich lässt sich die Oberstufenschule Uettligen sowohl nach dem Modell „Verband“ als auch nach dem Modell „Vertrag“ weiter führen. Über die Vor- und Nachteile der Lösungsvarianten lässt sich nicht abstrakt, sondern nur im Licht bestimmter Beurteilungskriterien urteilen. Was die „richtigen“ Kriterien sind, ist wiederum nicht die Angelegenheit einer exakten Wissenschaft, sondern vor allem (auch) eine Frage der Politik. Im Interesse einer gewissen „Versachlichung“ der Diskussion macht es darum Sinn, zunächst Kriterien festzulegen, anhand welcher die beiden Grund-Modelle beurteilt werden sollen.

84 Berücksichtigt werden könnten beispielsweise die folgenden Gesichtspunkte:

- Einfluss der beteiligten Gemeinden: Können die beiden beteiligten Gemeinden optimal Einfluss nehmen?
- Gleichberechtigung der Gemeinden/Minderheitenschutz: Sind die Gleichberechtigung der beiden Gemeinden bzw. ein „Minderheitenschutz“ gewährleistet?
- Eigendynamik: Fördert oder verhindert das Modell eine unerwünschte Eigendynamik?
- Qualität des Schulangebots: Gewährleistet das Modell ein qualitativ hochstehendes Schulangebot?
- Zusammenarbeit mit andern Schulen: Erleichtert oder erschwert das Modell eher die Zusammenarbeit mit andern Schulen?
- Vernetzung mit andern Aufgaben: Erlaubt das Modell eine sinnvolle Vernetzung mit weiteren Aufgaben der beteiligten Gemeinden?
- Accountability: Kann die politische Verantwortlichkeit für die Schule eindeutig einzelnen Entscheidungsträgern zugeordnet werden?
- Organisationsaufwand: Wie aufwändig ist das Modell in organisatorischer /struktureller Hinsicht?
- Kosten: Wie wirtschaftlich ist das Modell?
- Einmaliger Umsetzungsaufwand: Wie gross ist der Aufwand für die Umsetzung des Modells?
- Anpassungsfähigkeit: Kann das Modell an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden?
- Politik/Emotionen: Wie sind die einzelnen Modelle aus politischer/emotionaler Perspektive zu beurteilen?

85 Für eine vergleichende Bewertung der beiden Grund-Modelle könnten somit an sich zahlreiche Kriterien formuliert werden. Eine grosse Anzahl von Kriterien führt allerdings unter Umständen zu nicht mehr ganz nachvollziehbaren Schlüssen und zu einer gewissen „Verzettelung“ der Diskussion. Zudem kann die Bewertung der Modelle verfälscht werden, wenn bestimmte Aspekte unter verschiedenen Gesichtspunkten mehr-

fach beurteilt werden (beispielsweise stellt das Kriterium „Eigendynamik“ das Gegenstück zum Kriterium „Einfluss der Gemeinden“ dar). Es erscheint deshalb angezeigt, für eine Bewertung nur **wenige, dafür aber möglichst aussagekräftige Beurteilungskriterien** anzuwenden, die aber **jeweils voneinander unabhängig** sind.

- 86 Der nachstehenden Bewertung werden die folgenden Kriterien zugrunde gelegt:
1. Adäquate Stellung der beteiligten Gemeinden: Können die beteiligten Gemeinden adäquat Einfluss nehmen?
 2. Risiken der Gemeinden: Birgt das Modell finanzielle oder andere Risiken?
 3. Qualität der Aufgabenerfüllung: Gewährleistet das Modell ein qualitativ höchstes Schulangebot?
 4. Struktureller und finanzieller Aufwand des Modells: Wie aufwändig ist das Modell in struktureller, personeller und finanzieller Hinsicht?
 5. Einmaliger Umsetzungsaufwand: Welchen Aufwand verursacht die Umsetzung?
 6. Anpassungsfähigkeit: Kann das Modell im Bedarfsfall an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden?
 7. Politische Beurteilung: Wie ist das Modell politisch zu beurteilen? Entspricht es der „politischen Kultur“ der Gemeinden? Bestehen, abgesehen von den bisher aufgeführten Kriterien, allenfalls politische Einwände?
- 87 Die meisten dieser Kriterien sind nicht einfach gegeben oder nicht gegeben. Die beiden Lösungsvarianten werden deshalb unter dem Gesichtswinkel der aufgeführten Kriterien mit den Noten 1 bis 4 beurteilt, wobei die Noten folgende Bedeutung haben:
- Note 1: ungenügend
 - Note 2: genügend
 - Note 3: gut
 - Note 4: sehr gut
- 88 Nicht allen Kriterien kommt die gleiche Bedeutung zu. Die Kriterien werden deshalb wie folgt gewichtet:
- Gewichtung 10: sehr wichtig
 - Gewichtung 5: wichtig
 - Gewichtung 2: unwichtig
- 89 Die Arbeitsgruppe „OS Uettiligen“ beurteilt die beiden Modelle „Verband“ und „Vertrag“ nach diesen Kriterien und Gewichtungen wie folgt:

Beurteilungskriterien	Gewicht	Modell "Verband"		Modell "Vertrag"	
		Note	Pkt	Note	Pkt
1. Adäquate Stellung der beteiligten Gemeinden	10	4	40	2.5	25
2. Risiken der Gemeinden	5	4	20	3	15
3. Qualität der Aufgabenerfüllung	10	3	30	3	30
4. Struktureller und finanzieller Aufwand des Modells	5	2	10	3	15
5. Einmaliger Umsetzungsaufwand	5	3	15	1.5	7.5
6. Anpassungsfähigkeit	5	2	10	2.5	12.5
7. Politische Beurteilung	5	3	15	2	10
Total			140		115
Rang		1		2	

9 Überlegungen zum weiteren Vorgehen

- 90 Die bestehenden Rechtsgrundlagen des Oberstufenverbandes Uetligen sind in einzelnen Punkten überholt und werden so oder so den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Es erscheint deshalb angezeigt, das gewählte Modell baldmöglichst umzusetzen. Die Arbeitsgruppe „OS Uetligen“ empfiehlt den Gemeinderäten Kirchlindach und Wohlen, so bald als möglich einen Grundsatzentscheid über das weiter zu verfolgende Grund-Modell zu fassen und darüber zu entscheiden, ob sie sich der Haltung der Arbeitsgruppe anschliessen können (vgl. nachfolgende Ziffer 10). Sie erklärt sich gerne bereit, eine konkrete Vorlage für die Umsetzung des ausgewählten Modells auszuarbeiten, wenn die Gemeinderäte ihr diesen Auftrag erteilen.
- 91 Folgen die Gemeinderäte den nachstehenden Anträgen der Arbeitsgruppe, könnte das weitere Vorgehen nach einem eher ehrgeizigen Zeitplan in groben Zügen wie folgt aussehen:
- August 2011: Informationsveranstaltung. Die Gemeinderäte Kirchlindach und Wohlen stellen das gewählte Grund-Modell in den Grundzügen an einer Informationsveranstaltung vor.
 - Bis Ende September 2011: Vernehmlassung. Politische Parteien und andere Interessierte haben die Gelegenheit, sich zum Grund-Modell zu äussern.
 - Oktober 2011: Die Gemeinderäte nehmen Kenntnis vom Ergebnis der Vernehmlassung.

- Oktober bis Dezember 2011: Sofern die Vernehmlassung positiv ausgeht, erarbeitet die Arbeitsgruppe konkrete Rechtsgrundlagen.
 - Januar/Februar 2012: Zweite Vernehmlassung. Die Gemeinderäte nehmen zur konkreten Vorlage Stellung. Denkbar ist eine weitere öffentliche Vernehmlassung mit einer nicht allzu langen Vernehmlassungsfrist, evtl. verbunden mit einer Informationsveranstaltung.
 - März/April 2012: Die Arbeitsgruppe passt die Vorlage soweit erforderlich den Vernehmlassungsergebnissen an.
 - Ende April 2012: Die Gemeinderäte verabschieden die Vorlage zuhanden der Stimmberechtigten.
 - Mai/Juni 2012: Die Stimmberechtigten beschliessen, soweit sie dafür zuständig sind, die erforderlichen Rechtsgrundlagen.
 - August 2012: Die Neuregelung tritt in Kraft.
- 92 Ein detaillierter Vorgehensvorschlag wird sinnvollerweise unterbreitet, wenn die Gemeinderäte über die Anträge der Arbeitsgruppe entschieden haben.

10 Anträge der Arbeitsgruppe

- 93 Die Arbeitsgruppe „OS Uettligen“ beantragt den Gemeinderäten der Einwohnergemeinden Kirchlindach und Wohlen, folgende Beschlüsse zu fassen:
1. Die Gemeinderäte Kirchlindach und Wohlen nehmen vom Bericht der Arbeitsgruppe „OS Uettligen“ vom 16. Juni 2011 Kenntnis.
 2. Sie beschliessen, die Oberstufenschule Uettligen nach dem Grund-Modell „Verband“ weiterzuführen und zu reorganisieren.
 3. Sie beauftragen die Arbeitsgruppe, einen konkreten Regelungsvorschlag im Sinn des Grund-Modells „Verband“ zu erarbeiten.
 4. Sie beauftragen die Arbeitsgruppe, ihnen baldmöglichst einen konkreten Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Kirchlindach / Wohlen, 16. Juni 2011

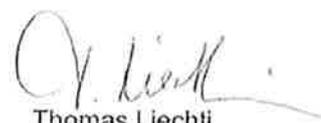
Für die Arbeitsgruppe „OS Uettligen“:


Magdalena Meyer

Gemeindepräsidentin Kirchlindach


Eduard Knecht

Gemeindepräsident Wohlen


Thomas Liechti
Projektleiter

Anhang:

Zusammenstellung Daten Rechnungen / Voranschlag Oberstufenschule Uettligen