

BGer 2C_685/2007 vom 11. Februar 2008

Bundesgericht, 2008-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_685_2007

FR: TF 2C_685/2007 du 11 février 2008

IT: TF 2C_685/2007 del 11 febbraio 2008

Erwägungen

E. 1.1

Der angefochtene Kantonsratsbeschluss trifft die beschwerdeführenden Gemeinden in ihren hoheitlichen Befugnissen, werden sie durch diesen doch gezwungen, eine Volksschulorganisation umzusetzen, die nicht ihren eigenen Vorstellungen und Vereinbarungen entspricht. Sie sind daher zur öffentlich-rechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert (BGE 131 I 91 E. 1).

E. 1.2

Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 133 II 321 E. 3, mit Hinweisen).

E. 1.3

Gemäss Art. 45 Abs. 2 KV/SO ist das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, "im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet"; nach Art. 105 Abs. 1 KV/SO errichten und führen die Einwohnergemeinden die Volksschulen; der Kanton beteiligt sich an den Kosten. Jede Einwohnergemeinde ist verpflichtet, für sich oder in Verbindung mit anderen Gemeinden die im Volksschulgesetz vorgesehenen Schularten zu führen (§ 5 VSG/SO). Das Departement für Bildung und Kultur setzt Richtzahlen für die Klassenbestände der einzelnen Schularten und Unterrichtszweige fest (§ 12 VSG/SO). Die Bildung neuer und die Aufhebung bestehender Schulen bedürfen der Bewilligung des Departements für Bildung und Kultur (§ 13 Abs. 1 VSG/SO). Die Schule wird aus einem oder mehreren Schulhäusern einer Schulgemeinde oder eines Schulkreises unter Einbezug der Kindergärten gebildet (§ 13bis VSG/SO). Jede Schulgemeinde hat für geeignete Schulräume und -anlagen und deren Unterhalt zu sorgen; die Baupläne sind dem zuständigen Amt zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 14 Abs. 1 VSG/SO). Nach § 40 Abs. 1 VSG/SO bildet jede Einwohnergemeinde in der Regel eine Schulgemeinde; kleine Gemeinden können sich mit Genehmigung des Regierungsrates zu einer Schulgemeinde zusammenschliessen oder durch Beschluss des Regierungsrates zu einer solchen vereinigt werden (Abs. 2). Zwei oder mehrere Gemeinden können sich schliesslich zur Führung von Schulen aller Arten und Stufen durch Vertrag oder Bildung eines Zweckverbandes zu einem Schulkreis zusammenschliessen (§ 41 Abs. 1 VSG/SO).

Den solothurnischen Gemeinden kommt auf Grund dieser Regelung im Bereich der Bildung von (Volks-)Schulkreisen grundsätzlich Autonomie zu (vgl. auch Herbert Plotke, Zur Autonomie der solothurnischen Gemeinden im Bereich der Volksschule, in: Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, Solothurn 1998, S. 243 f.).

Die Gemeinden können sich daher dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonale Rechtsmittelbehörde ihre Prüfungsbefugnis überschreitet, bei der Anwendung kommunaler, kantonaler oder bundesrechtlicher Vorschriften gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt und anwendet. In diesem Rahmen können sie die Verletzung der Bestimmungen, welche die Befugnisse der Gemeinden und deren Zusammenschluss ordnen, rügen, verfassungsrechtliche Verfahrensrechte anrufen und schliesslich geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite von verfassungsmässigen Rechten missachtet, soweit diese Vorbringen mit der behaupteten Autonomieverletzung in engem Zusammenhang stehen. Die Anwendung von kantonalem oder eidgenössischem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von Gesetzes- und Ordnungsrecht lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 131 I 91 E. 1, mit Hinweisen).

E. 2

Die beteiligten Gemeinden haben an die Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten der Schulen Beiträge zu leisten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine willkürliche Auslegung und Anwendung von § 20 des kantonalen Gesetzes vom 15. November 1970 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG/SO). Diese erblicken sie darin, dass der Kantonsrat den angefochtenen Regierungsratsbeschluss trotz seines unklaren Inhalts als Verfügung und nicht lediglich als politische Absichtserklärung qualifiziert habe.

E. 2.2

Der Regierungsratsbeschluss erging gestützt auf § 41 des kantonalen Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG/SO). Diese Bestimmung lautet:

§ 41. Schulkreise

a) Grundsatz

1 Zur Führung von Schulen aller Arten und Stufen sowie einzelner Unterrichtszweige können sich 2 oder mehrere Gemeinden durch vertragliche Übereinkunft oder Bildung eines Zweckverbandes zu einem Schulkreis zusammenschliessen. Der Regierungsrat kann die Gemeinden zum Zusammenschluss zu einem Schulkreis verpflichten und bestehende Schulkreise ändern, sofern dies den Grundsätzen einer vernünftigen Schulplanung entspricht.

E. 2.3

Die Bestimmung erfasst nur die Bildung von Schulkreisen. Der Kantonsrat ist denn auch zu Recht auf die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen nur insoweit eingetreten, als sich diese gegen die vom Regierungsrat beschlossene Verpflichtung zur Bildung eines Schulkreises richtet; nicht eingetreten ist er auf ihre Vorbringen, die die Festlegung der Schulstandorte betrafen.

E. 2.4

Mit der Bezugnahme auf § 41 VSG/SO hat der Regierungsrat in seinem Beschluss von der ihm durch diese Norm eingeräumten Befugnis zur Bestimmung der Schulkreise Gebrauch gemacht hat. Im Beschluss wird dazu auf die von der VGGB an die Hand genommene

Schulplanung des Bezirks Bucheggberg verwiesen, die durch externe Experten begleitet und mit dem kantonalen Departement für Bildung und Kultur abgeglichen worden sei. Die VGGB habe drei Varianten (A1, A2 und A3) ausgearbeitet. Wegen des Ausscherens eines kleinen Teils der Gemeinden habe indessen keine Einigung erzielt werden können, weshalb weitere Planungsarbeiten sistiert worden seien. Daraus ergibt sich klar, dass von den im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Schulstrukturplanung vom 21. November 2002 festgehaltenen Varianten bzw. Szenarien die Rede ist. Die Variante A3 "Alles in Lüterkofen und Messen" umfasst danach die Bildung eines einzigen Schulkreises für Primarschule und Kindergarten mit einer Oberstufe in Schnottwil (bereits als Zweckverband realisiert) und zwei Primarschulen in Lüterkofen und Messen. Auch im zusammenfassenden Kurzbericht der Arbeitsgruppe Schulstrukturplanung vom 24. Mai 2005 wird konsequent vom ehemaligen Szenario 3 gesprochen, wenn von einem Schulkreis (exkl. Lüsslingen und Nennigkofen) mit zwei Primarschulstandorten die Rede ist; nach wie vor wird die Konzentration auf zwei Primarschulstandorte in einem Schulkreis als diejenige mit dem besten Gesamtnutzwert beurteilt. Indem der Regierungsrat auf den "Vorschlag der VGGB" verweist, liegt es auf der Hand, dass die im Schlussbericht vom 21. November 2002 dargelegte "Bestlösung A3" gemeint ist.

E. 2.5

Die betroffenen Gemeinden des Bezirks sind somit nach dem Regierungsratsbeschluss verpflichtet, einen einzigen Schulkreis zu bilden und die Primarschulen an den zwei Standorten Messen und Lüterkofen zu planen.

E. 2.6

Da diese Anordnung gemäss § 41 Abs. 2 VSG/SO zur Folge hat, dass die beteiligten Gemeinden an die Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten der drei Schulen Beiträge leisten müssen, handelt es sich beim Regierungsratsbeschluss um eine Verfügung (§ 20 VRG/SO), die somit zu Recht auch mit einer Rechtsmittelbelehrung im Sinne von § 41 Abs. 3 VSG/SO versehen war. Sie wurde denn auch gemäss Verteiler des Beschlusses u.a. den Gemeindepräsidenten und den Schulkommissionen des Bezirks Bucheggberg zugestellt. Den Beschwerdeführerinnen wurde der Beschluss zudem nachträglich (am 16. März 2006) noch formell mittels eingeschriebener Post eröffnet. Die Beschwerdeführerinnen haben den Entscheid angefochten und damit zum Ausdruck gebracht, dass sie ihn als verbindlichen Rechtsakt verstanden haben. Von einer willkürlichen Auslegung dieser Bestimmung kann daher nicht die Rede sein.

E. 2.7

Soweit sich die Beschwerdeführerinnen mit der vorliegenden Beschwerde gegen die Festlegung der Standorte der beiden Primarschulen richten, ist darauf nicht einzutreten, da die Beschwerdefrist für die direkte Anfechtung des Regierungsratsbeschlusses längst abgelaufen ist. Einzutreten ist deshalb nur auf die Vorbringen betreffend die Schulkreisbildung, die allein Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete (angefochtener Beschluss E. 2.5).

E. 3

Der Beschluss des Regierungsrates kann innert 30 Tagen an den Kantonsrat weitergezogen werden.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen sodann, der Regierungsrat habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. vorgängige Anhörung gemäss Art. 29 Abs. 2 BV beziehungsweise Art. 18 Abs. 1 (recte Abs. 2) der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO) und § 23 VRG/SO verletzt. Der Kantonsrat habe dies zwar eingeräumt, hingegen willkürlich eine nachträgliche Heilung dieser Gehörsverletzung durch den Regierungsrat bejaht.

E. 3.2

Nach der Praxis des Bundesgerichts kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die nicht besonders schwer wiegt, als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die - wie hier - sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 132 V 387 E. 5.1).

E. 3.3

Auf Antrag der Beschwerdeführerinnen und mit Zustimmung des Regierungsrates sistierte die zur Behandlung der Beschwerde zuständige Kommission des Kantonsrates das Beschwerdeverfahren vom 4. Juli 2006 zunächst bis zum 31. Januar 2007, sodann bis zum 30. Juni 2007. Dies, um den Parteien Gelegenheit zu geben, eine einvernehmliche Lösung zu treffen. Die Beschwerdeführerinnen räumen ein, dass in dieser Zeit eine Besprechung zwischen einer Vertretung des Regierungsrates und ihnen stattgefunden hat, anlässlich welcher sie ihre Meinung zum angefochtenen Regierungsratsbeschluss nachträglich einbringen und die Haltung des Regierungsrates zu ihren Einwänden zur Kenntnis nehmen konnten. Es wurde auch ein Kompromissvorschlag (Bau eines Primarschulhauses in Schnottwil auf Kosten dieser Gemeinde, ohne Beteiligung des Kantons und der übrigen Gemeinden des Bucheggbergs) erörtert; dieser Kompromiss kam jedoch nicht zu Stande: Die dafür zwingend verlangte Zustimmung der VGGB wurde von dieser verweigert, weil sie auf der möglichst raschen und konsequenten Umsetzung der Variante A3 ohne Übergangsprovisorien bestand (kant.act. 14 S. 5). Der Regierungsrat verzichtete in der Folge - in Kenntnis der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen - auf eine zu diesem Zeitpunkt noch ohne weiteres mögliche Wiedererwägung seines Beschlusses. Den Beschwerdeführerinnen ist somit kein schwerwiegender Rechtsnachteil erwachsen, der die Heilbarkeit der Gehörsverletzung ausschliessen würde. Die Vorinstanz durfte unter diesen besonderen Umständen annehmen, die Gehörsverletzung sei durch den Regierungsrat selber nachträglich geheilt worden.

E. 3.4

Der Kantonsrat prüft auf Beschwerde hin den angefochtenen Entscheid frei; das Geschäftsreglement regelt das Verfahren (§ 45 Abs. 2 des solothurnischen Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG/SO). Gemäss § 91 des Geschäftsreglements vom 10. September 1991 des Kantonsrates von Solothurn gilt für die Behandlung von Beschwerden das Verwaltungsrechtspflegegesetz sinngemäss. Nach dem somit anwendbaren § 30 Abs. 1 VRG/SO können insbesondere Verfahrensmängel jeder Art, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes, Unangemessenheit, unrichtige Rechtsanwendung, Verweigerung des rechtlichen Gehörs geltend gemacht werden. Der Kantonsrat verfügt damit über eine uneingeschränkte Kognition, womit eine Heilung allfälliger Verfahrensmängel grundsätzlich zulässig ist.

Unter diesen Umständen wäre auch eine Heilung der im Ergebnis nicht besonders schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs spätestens im Beschwerdeverfahren

vor dem Kantonsrat erfolgt.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen sodann, die Anwendung von § 41 VSG/SO verstosse gegen die Gemeindeautonomie (Art. 109 KV/SO und Art. 50 Abs. 1 BV) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV).

E. 4.2

Die den solothurnischen Gemeinden im Bereich der Bildung von Volksschulkreisen unbestrittenermassen zustehende Autonomie wird dadurch eingeschränkt, dass der Regierungsrat "sofern dies den Grundsätzen einer vernünftigen Schulplanung entspricht" die Gemeinden zum Zusammenschluss in einem Schulkreis verpflichten und sogar bestehende Schulkreise ändern kann.

E. 4.3

Der Kantonsrat hat dargelegt, dass die seit vielen Jahren andauernde Schulkreisplanung im Bezirk Bucheggberg von den beteiligten Gemeinden allein offensichtlich nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden könne, weshalb sie als gescheitert zu betrachten sei. Es sei daher unter dem Gesichtswinkel der Gemeindeautonomie nicht unverhältnismässig, wenn der Regierungsrat gestützt auf die von den betroffenen Gemeinden selber erarbeiteten Grundlagen eines der von ihnen entwickelten Modelle zu seinem eigenen gemacht habe. Der Kantonsrat betont, dass die beschlossene Regelung, bis auf zwei, alle Gemeinden im Bezirk Bucheggberg (d.h. 19 Gemeinden) betrifft; es sei daher von einer Gesamtbetrachtung des Bezirks auszugehen. Es liege in der Natur der Sache, dass bei Uneinigkeit der Gemeinden ein getroffener Entscheid nicht zur Zufriedenheit aller ausfallen könne.

Der Regierungsratsbeschluss ist damit begründet worden, dass ein Schulkreis aus regionalpolitischen und pädagogischen (Bildungsangebot, Schulentwicklung, Qualitätsentwicklung) sowie insbesondere auch aus finanzpolitischen (wirksame Mittelverteilung) Gründen zu realisieren sei. Der Kanton beteilige sich gerade im Bezirk Bucheggberg mit einem überdurchschnittlich grossen Teil an den Besoldungskosten. Verwiesen wird dazu auf die Planungsarbeiten der VGGB, die klar die Variante A3 als Bestvariante aufzeigten. In dieser Grundlage, die ihren Niederschlag insbesondere im Schlussbericht vom 21. November 2002 gefunden hat, ist näher ausgeführt, die sinkenden Schülerzahlen im Bezirk Bucheggberg erforderten eine Neuorganisation der Primarschule. Die nach dem Volksschulgesetz vorgegebenen durchschnittlichen Klassengrössen von zwanzig Schülern würden nicht mehr erreicht. Mit den vorhandenen vierzehn Kleinschulen müssten mehr Lehrpersonen (35 anstatt 24) besoldet und rund 50 % mehr Schulräume unterhalten werden, als nötig wären. Zudem entsprächen die vorhandenen Schulhäuser in vielen Gemeinden nicht mehr den Anforderungen an einen zeitgemässen Unterricht (z.T. zu kleine Klassenzimmer in baulich schlechtem Zustand, fehlende nötige Spezialräume für Werken, Turnen, Medien- und Musikunterricht, Bibliotheken). Auch eine professionelle Schulleitung fehle. Die Lösung mit einem Schulkreis erlaube eine optimale Klassenbildung (Auffüllen von Klassen, Ausnützung der Schulräume, Ausgleich von schwankenden Schülerzahlen) und Sorge für Chancengleichheit für alle Schüler innerhalb des Bezirks sowie die Anhebung des Bildungsangebots auf das Niveau der umliegenden Bezirke. Sie ermögliche eine professionelle Schulleitung und reagiere flexibler auf neue Herausforderungen und Änderungen im Lehrplan. Diese Organisation habe sich zudem

bereits für die Oberstufe bewährt, die entsprechend der kantonalen Standortplanung an einem Standort vereinigt werden sollte. Insgesamt erweise sich ein Schulkreis (mit zwei 12-Klassenschulhäusern) als wirtschaftlich, organisatorisch und pädagogisch (insb. volles Angebot an Räumen, Einrichtungen, Freifächern, Spezialunterricht) optimal; nur so könnten alle Räume angeboten und auch finanziert werden.

Im Kurzbericht der Arbeitsgruppe vom 24. Mai 2005 wird darauf hingewiesen, dass die durchschnittliche Schülerzahl für Primarklassen auf 22 angehoben werde (vgl. dazu nun § 4 des Reglements des Departements für Bildung und Kultur über die Richtzahlen für die Klassenbestände der einzelnen Schularten und Unterrichtszweige vom 28. Februar 2007, rückwirkend in Kraft gesetzt auf den 1. August 2006), was die bestehenden Probleme der Kleinschulen noch verschärfe. Vordringlich sei die Konzentration der Oberstufe an einem Ort (Schnottwil). Der Kurzbericht befasst sich im Wesentlichen nur mit den Primarschulstandorten (zwei oder drei), die nicht Prozessgegenstand sind; die Bildung eines einzigen Schulkreises wird nach wie vor als beste Lösung und als Entwicklungsziel dargestellt. Es wird zudem die Variante mit zwei Primarschulstandorten in allen Kriterien (Schulbetrieb/Pädagogik, Infrastruktur, Transport, Wirtschaftlichkeit und Schulumfeld/Zeitfaktor) als besser beurteilt, besonders ausgeprägt beim Kriterium Schulbetrieb/Pädagogik.

Unter Berücksichtigung dieser schlüssigen Argumente, die nicht nur dem Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln (vgl. Urteil 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E. 3a), sondern auch den in diesem Bereich allgemein anerkannten Grundsätzen entsprechen (vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 280 ff.), lässt sich der Beschluss des Regierungsrates bzw. der diesen schützende angefochtene Kantonsratsbeschluss mit überzeugenden sachlichen Gründen vertreten. Die kantonalen Behörden durften ohne Willkür davon ausgehen, die beschlossene Schulkreisbildung entspreche den Grundsätzen einer vernünftigen Schulplanung im Sinne von § 41 Abs. 1 VSG/SO. Der angefochtene Beschluss verletzt daher weder das Willkürverbot noch den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Der Regierungsrat hat denn auch erst nach dem endgültigen Scheitern der Schulplanung im Bucheggberg eingegriffen und über die Bildung des Schulkreises entschieden.

Was die Beschwerdeführerinnen dem entgegenhalten, führt zu keiner anderen Beurteilung. Insbesondere ist die Feststellung, der Regierungsrat habe auf die von den betroffenen Gemeinden selber erarbeiteten Grundlagen zurückgegriffen und ein von diesen entwickeltes Modell zu seinem eigenen gemacht, nicht offensichtlich falsch bzw. unhaltbar: Die entsprechenden Grundlagen und Modelle wurden im Auftrag der Gemeindepräsidenten der Gemeinden des Bezirks Bucheggberg erarbeitet; als Vertreter ihrer Gemeinden bestimmten sie die Mitglieder der Arbeitsgruppe. Damit waren die Gemeinden in einer selbstgewählten Form in die Erarbeitung der Grundlagen einbezogen. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerinnen ist auch nach dem zusammenfassenden Kurzbericht der Arbeitsgruppe vom 24. Mai 2005 (S. 11) das angestrebte Entwicklungsziel ein einziger Schulkreis; von einer offensichtlich falschen Feststellung kann diesbezüglich keine Rede sein. Der weitere Einwand, die Vorinstanz habe verkannt, dass Schnottwil nicht mehr Primarschulstandort sein werde, ist nicht zu hören; diese Frage war vom Kantonsrat nicht zu prüfen. Inwiefern mit der Bildung eines einzigen Schulkreises das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt sein soll, legen die Beschwerdeführerinnen nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Dass die Anzahl Schüler im Bezirk Bucheggberg nach

Auffassung der Beschwerdeführerinnen künftig noch kleiner sein wird, lässt die vorgenommene Schulkreisbildung im Ergebnis nicht als unhaltbar erscheinen.

Im Übrigen ist auch zu beachten, dass der angefochtene Beschluss von der grossen Mehrheit der betroffenen Gemeinden nicht angefochten und demzufolge akzeptiert worden ist. Deren Interessen waren vom Regierungs- und vom Kantonsrat insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ebenfalls zu berücksichtigen.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich für ihre abweichende Auffassung auf die von ihnen getroffene Vereinbarung. In dieser wurde indessen ein ausdrücklicher Vorbehalt künftiger abweichender Entscheide der VGGB aufgenommen, worauf der Kantonsrat zu Recht verweist. Sie steht der angefochtenen, im erklärten Sinne der VGGB erfolgten Schulkreisbildung somit nicht entgegen.

E. 5

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführerinnen die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.