

Regierungsratsbeschluss

vom 6. Juli 2004

Nr. 2004/1538

Beschwerde Pensenbewilligung Kindergarten für das Schuljahr 2004/2005

Schulkommission Drei Höfe gegen Verfügung Departement für Bildung und Kultur vom 30. März 2004

1. Feststellungen

1.1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 13. Februar 2004 teilte Herr Teddy Buser, Vorsteher des Amtes für Volksschule und Kindergarten, der Schulgemeinde Drei Höfe mit, dass bei der voraussichtlichen Anzahl Kinder (17) ein Pensum von 80% subventioniert würde.

Dagegen reichte die Schulkommission Drei Höfe am 26. Februar 2004 bei der Vorsteherin des Departements für Bildung und Kultur Beschwerde ein.

In der Verfügung vom 30. März 2004 der Vorsteherin des Departements für Bildung und Kultur bestätigte diese den Entscheid des Amtes für Volksschule und Kindergarten über ein subventionsberechtigtes Kindergarten-Pensum.

1.2 Beschwerde an den Regierungsrat

Mit Schreiben vom 1. April 2004 führt die Schulkommission Drei Höfe Beschwerde gegen die Verfügung der Vorsteherin des Departements für Bildung und Kultur. Sie weist darauf hin, dass es keine gesetzliche Grundlage gäbe für die angewendete Subventionsabstufung. Im Jahr 2002 sei ihnen zugesichert worden, dass sie bei einer Anzahl von 16 Kindern einen Anspruch auf 100% Subventionen hätten. Ihnen sei nie eine Praxisänderung mitgeteilt worden. Zudem sei die Schule am dreijährigen Schulversuch „Integration“ beteiligt, welcher auch den Kindergarten einbeziehe. Im Sinne einer Basisstufe bestehe eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Kindergarten und Unterstufe, welche mit einer Pensenreduktion gefährdet würde.

1.3 Vernehmlassung des Departements für Bildung und Kultur

Mit Schreiben vom 27. Mai 2004 nimmt das Amt für Volksschule und Kindergarten zur Beschwerde Stellung und beantragt diese abzuweisen. Auf die Ausführungen wird soweit notwendig in den Erwägungen hingewiesen.

2. Erwägungen

2.1 Eintreten

Gemäss § 86 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (vom 14. September 1969, VSG; BGS 413.111) kann gegen Entscheide des Departements für Bildung und Kultur Beschwerde an den Regierungsrat geführt werden. Die Schulkommission Drei Höfe hat ihre Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht. Durch die Verfügung des Departements für Bildung und Kultur wird die Beschwerdeführerin berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung (§ 86 VV VSG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.2 Überprüfungsbefugnis

Das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11). Mit einer Beschwerde können Verfahrensmängel jeder Art, unrichtige oder unvollständige Feststellungen des Sachverhalts, Unangemessenheit, unrichtige Rechtsanwendung, Verweigerung des rechtlichen Gehörs und sonstige Umstände geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung der angefochtenen Verfügung zu begründen (§ 30 VRG).

2.3 Inhaltliches

Gemäss § 18 VSG fördert der Kanton kommunale und private Kindergärten durch Beiträge an die Besoldungen. Der Regierungsrat legt die Voraussetzungen für die Ausrichtung dieser Beiträge fest. In der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 (VV VSG; 413.121.1) werden in § 19 ff die Staatsbeiträge an Kindergärten geregelt. Gemäss § 19 quater muss die Kindergartenabteilung auf Dauer 16 Kinder zählen. Sie soll in der Regel nicht mehr als 26 Kinder umfassen. Übersteigt die Zahl der Kinder, die in einer Gemeinde den Kindergarten besuchen 15 nicht, so wird nur die Hälfte einer Kindergärtnerinnenbesoldung subventioniert. In Schulgemeinden von Kindergärten mit über 60 Kindergartenkindern sind grundsätzlich Abteilungsgrössen von 16–26 Kindern einzuhalten. Es ist ein Durchschnitt von wenigstens 20 Kindern anzustreben, sofern die Schulwegsituation dies erlaubt. Laut § 20 quater VV VSG kann das Amt für Volksschule und Kindergarten namens des Departements für Bildung und Kultur in besonderen Fällen eine abweichende Regelung treffen.

2.4 Materielle Beurteilung

In der Stellungnahme des Amtes für Volksschule und Kindergarten wird die auf § 19 ff VV VSG gestützte Anwendungspraxis vorgestellt. Es handelt sich dabei um eine Verwaltungsverordnung zur Konkretisierung der Subventionspraxis des Kantons Solothurn bezüglich Kindergarten-Pensen:

7 - 15 Kinder	50%
16 - 17 Kinder	80%
18 - 19 Kinder	90%
20 - 26 Kinder	100%

Laut § 19 quater Abs. 2 wird nur die Hälfte einer Kindergärtnerinnenbesoldung subventioniert, wenn die Zahl der Kinder, die in einer Gemeinde den Kindergarten besuchen, 15 nicht übersteigt. Welches Pensum subventioniert wird ab einer Anzahl von 16 Kindern, lässt die Verordnung offen. Die Beschwerdeführerin macht nun geltend, dass ab 16 Kinder der Kanton ein 100% Pensum zu subventionieren habe. Sie geht somit von einer abschliessenden Regelung aus, von einem sogenannten qualifizierten Schweigen des Gesetzgebers.

Ein qualifiziertes Schweigen mit Umkehrschluss hat seinen Anwendungsbereich bei abschliessenden gesetzlichen Regelungen. Aus dem Schweigen des Gesetzes kann nur dann auf eine negative Entscheidung des Gesetzgebers geschlossen werden, wenn sachliche Gründe dafür vorliegen. (Allgemeines Verwaltungsrecht; Ulrich Häfelin/Georg Müller, S 45)

Gegen ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers spricht die eher offene Formulierung von § 19 ff VV VSG, welche in § 20 mit einer Generalklausel für aussergewöhnliche Fälle das Kapitel „Allgemeine Bestimmungen“ abschliesst. In § 19 quater Abs. 3 wird als weiterer Faktor bei der Bestimmung der optimalen Abteilungsgrössen eines Kindergartens die Schulwegsituation angeführt. Daraus wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber, hier der Regierungsrat, die Bestimmungen bewusst offen halten will, was im Bereich Schülerzahlen, die bekanntlich stark variieren können, besonders Sinn macht. Zudem handelt es sich nicht um eine abschliessende Regelung. Nach sinn- und zweckgemässer Auslegung durfte demnach das DBK eine Abstufung der Besoldungssubvention zwischen 16 und den angestrebten 20 Kindern vornehmen.

Es ist unbestritten, dass im Schuljahr 2003/2004 für eine Klasse von 16 Kindergartenkindern ein Pensum von 100% subventioniert worden ist. Die Beschwerdeführerin behauptet sinngemäss, da sie nie über eine Praxisänderung informiert worden sei, auch für das Jahr 2004/2005 mit 16 Kindern auf eine volle Subvention vertraut zu haben. Das DBK hält dem entgegen, es habe keine Praxisänderung stattgefunden, sondern bloss das Überprüfungsverfahren der Anträge der Schulgemeinden habe sich geändert. Durch eine Neuorganisation könne die Abteilung Dienste –vorher die verschiedenen Inspektorate– die Anträge zentral bearbeiten. Das habe dazu geführt, dass weniger auf die Einzelwünsche der Gemeinden eingegangen werden.

Laut dem Gesetzmässigkeitsprinzip sollte das Verwaltungshandeln voraussehbar und rechtsgleich sein. Dieser Grundsatz gilt auch für die Leistungsverwaltung. Jedes formelle Gesetz weist naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf. So bleibt ein Spielraum für die Berücksichtigung im Einzelfall. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe dienen der Einzelfallgerechtigkeit und ergänzen insoweit das Gesetzmässigkeitsprinzip (Allgemeines Verwaltungsrecht; Ulrich Häfelin/Georg Müller, S. 78 ff).

Im Gebiet des Schulrechts und insbesondere in Zusammenhang mit Schülerzahlen braucht es Spielraum für Einzelfallgerechtigkeit. Durch die neue, 2004 eingeführte, konsequente Handhabung der Anwendungspraxis hat das DBK sein Ermessen nicht überschritten. Vielmehr, diese Praxis entspricht den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns. Es kann somit keine Verletzung des pflichtgemässen Ermessens festgestellt werden.

Die Schule Drei Höfe beteiligt sich am dreijährigen Schulversuch „Integration“ und sieht durch die Reduktion der Subvention die gute Zusammenarbeit zwischen Kindergarten und Unterstufe gefährdet. Mit Regierungsratsbeschluss vom 2. Dezember 2003 wurde ein dreijähriger Schulversuch „Integration“ eingeführt, worin die integrierte Schulung von behinderten Kindern in Regelkindergärten und Regelschulen und die integrierte Schulung von Kindern der Kleinklassen in der Regelschule erprobt werden soll. In den entsprechenden Weisungen gewichtet das DBK ein integriert unterrichtetes Kind (IV Kind) bei der Berechnung der Klassengrössen normalerweise dreifach, ein integriert geschultes Kind der Einführungs- bzw. Kleinklasse doppelt. Wenn eine Schulgemeinde beim Schulversuch „Integration“ mitmacht, so werden demnach die integrierten Kinder entsprechend gezählt und es sollten dadurch keine Nachteile entstehen.

4

3. Schlussfolgerungen

Das Departement für Bildung und Kultur hat die angefochtene Verfügung in richtiger Anwendung der Volksschulgesetzgebung erlassen, und die Beschwerde ist abzuweisen.

4. Verfahrenskosten

Gemäss § 37 Abs.2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes werden der Beschwerdeführerin keine Kosten auferlegt.

5. Beschluss

Gestützt auf § 50 GO, § 18 VSG, §§ 19 ff. VV VSG, § 37Abs. 2 VRG

5.1 Die Beschwerde wird abgewiesen.

5.2 Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern (2); HK, BS (Ablage)

Departement für Bildung und Kultur (2)

Amt für Volksschule und Kindergarten (3)

Schulgemeinde Drei Höfe, z.H.Schulkommission (2)