

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

An die Justizkommission des
solothurnischen Kantonsrates

27. August 2007

Schulkreisbildung, Schulstandorte im Bezirk Bucheggberg

Beschwerde an den Kantonsrat

**Einwohnergemeinden Biezwil, Lüterswil-Gächliwil und Schnottwil, v.d. lic. iur. Manfred Wyss,
Rechtsanwalt, Bettlach, gegen den Regierungsrat (RRB Nr. 2006/451 vom 28. Februar 2006)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und erlauben uns, zur oben erwähnten Beschwerde an den Kantonsrat wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Rechtsbegehren

Die Beschwerde sei abzuweisen.

2. Begründung

Die Vorbringen der Beschwerdeführenden werden grundsätzlich bestritten, soweit keine ausdrücklichen Zugeständnisse vorliegen. Zur Beschwerde äussern wir uns wie folgt:

2.1. Zur Beschwerde vom 13. April 2006

Zu A) Ziffern 1 bis 4:

Keine Bemerkungen. Da der angefochtene Regierungsratsbeschluss alle Bucheggberger Gemeinden betrifft, sind die Beschwerdeführenden zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

Zu A) Ziffer 5:

Wird bestritten. Zur Begründung äussern wir uns unter Ziffer 2.2.

2.2. Zur Beschwerdebegründung vom 22. Mai 2006

Zu Ziffer 1:

Zu der unter Ziffer 1 von den Beschwerdeführenden skizzierten Ausgangslage halten wir zusätzlich fest, dass die Schulenplanung im Bucheggberg in den Jahren 2000 und 2001 von der Vereinigung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten Bucheggberg (VGGB) initiiert worden war, weil die VGGB die Notwendigkeit einer gemeinsamen regionalen Schulenplanung im Bucheggberg erkannt hatte. Sowohl auf Primarschulstufe wie auf der Oberstufe bestand und besteht auch heute noch dringender Handlungsbedarf. Die Variante A3 mit je einem Primarschulstandort in Messen und Lüterkofen sowie einem Oberstufenstandort in Schnottwil hatte sich in der Planung klar als die zu favorisierende Variante herausgeschält. Die Bucheggberger Gemeinden (mit Ausnahme der beiden Gemeinden Nennigkofen und Lüsslingen im Aaretal) sollten organisatorisch zu einem Schulkreis zusammengeführt werden.

Die beschwerdeführenden Einwohnergemeinden erwähnen den Entscheid der VGGB zur Sistierung der Schulkreisplanung anlässlich ihrer Konferenz vom 26. Oktober 2005. Die Resignation in der Region kommt im erwähnten Protokoll (Beilage 1: Protokoll der VGGB-Konferenz vom Mittwoch, 26. Oktober 2005) unmissverständlich zum Ausdruck:

"Ein resignierter Präsident stellt fest: die politische Führung hat versagt! Was lange währt wird nicht immer gut!"

Einem Sistierungsantrag für die Planung wurde mit 13 Stimmen und einer Enthaltung zugestimmt.

Weiter kommt in diesem Protokoll zum Ausdruck, dass mit dieser Sistierung eine längerfristige und sinnvolle regionale Schulenplanung innerhalb einer nützlichen Frist gefährdet war:

"Der Ausschuss stellt fest, dass die Schulplanung kleinräumlich zu intensiven Kontakten geführt hat, die kurzfristig in den Schulstrukturen zu Verbesserungen führen werden, die einem Fernziel zuwider-sprechen."

Mit dem Sistierungsentscheid der VGGB war zusätzlich zu einer sinnvollen, gemeinsamen Lösung für den Kindergarten und die Primarschule eine dringend nötige Konzentration der Oberstufe auf einen Standort in Frage gestellt.

Das Scheitern des Planungsprozesses vor Ort wurde zur Kenntnis genommen und ein Einschreiten des Kantons gemäss § 41 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG; BGS 413.111) als zwingend beurteilt. Der Kantonsrat erkannte diesen dringenden Handlungsbedarf. In den Verhandlungen des Kantonsrats vom 25. Januar 2006 zu unserer Antwort auf die Interpellation Fraktion FdP Bucheggberg-Wasseramt "Schulstrukturen im Kanton Solothurn, insbesondere im Bezirk Bucheggberg" (RRB 2006/75, KR.Nr. I 193/2005) wurden wir ersucht, aktiv zu werden und den Prozess zu deblockieren. Die umfassend und professionell geführte regionale Planung hatte klar aufgezeigt, dass A3 die Bestvariante war. Für uns gab es keine Zweifel, dass im Sinne von § 41 VSG diese durchzusetzen sei.

Die Beschwerdeführenden erwähnen weiter die vertragliche Übereinkunft der drei Einwohnergemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil, die am 25. April 2005 vom Departement für Bildung und Kultur (DBK) genehmigt worden war.

Es trifft zwar zu, dass der Ausschuss der VGGB aus der blockierten Situation heraus eine Variante mit drei Primarschulstandorten (mit Schnottwil) beantragt hatte, dies aber im Bewusstsein, dass diese eine suboptimale und zeitlich limitierte Kompromissvariante darstellte. Die Zusammenarbeit der drei beschwerdeführenden Gemeinden im Rahmen der oben erwähnten vertraglichen Übereinkunft war aber zeitlich vorher besiegelt und vom DBK im Sinne einer kurzfristigen Überbrückungslösung als sinnvoll erachtet worden. Es war jedoch immer klar, dass diese vorübergehende Zusammenarbeit die bezirksweite Schulplanung nicht beeinträchtigen sollte. Wenn in der Beschwerdeschrift behauptet wird, dieser Vertrag sei vom DBK vorbehaltlos genehmigt worden, so ist dies irreführend. Der Vorbehalt kommt zwar nicht in der Genehmigung zum Ausdruck, aber bei der Vorprüfung dieser vertraglichen Übereinkunft hatte das DBK dafür gesorgt, dass dieser Vorbehalt direkt im Vertrag festgehalten wurde (Beilage 2: Vertragliche Übereinkunft der Einwohnergemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil; Bildung einer Schul- und Kindergartenkooperation, § 1 Abs. 5 und § 9 Abs. 2):

"Zweck der vertraglichen Übereinkunft, § 1 Abs. 5: Vorbehalten bleiben die Entscheide, die im Rahmen der VGGB veranlassten Schulkreisplanung für die künftige Organisation der Primarschulstufe und der Kindergärten im Bucheggberg getroffen werden, sowie die Auswirkungen der kantonalen Strukturanpassungen im Rahmen der Reform Sekundarstufe I."

Und weiter:

"Änderung der vertraglichen Übereinkunft, § 9 Abs. 2: Sollten sich aus den Entscheiden für die künftige Schulkreisplanung der Primarschulstufe und der Kindergärten im Bucheggberg oder im Rahmen der Reform der Sekundarstufe I Änderungen ergeben, so muss diese vertragliche Übereinkunft geändert bzw. aufgelöst werden."

In diesem Zusammenhang beurteilen wir auch das Beweismittel Nr. 3 der Beschwerdeführenden als irreführend, das lediglich den Genehmigungsbeschluss, nicht aber den Vertrag selber mit den erwähnten Vorbehalten, aufgreift.

Zu Ziffer 2:

Die beschwerdeführenden Einwohnergemeinden bemängeln, der von ihnen angefochtene Regierungsratsbeschluss sei ihnen erst nach einer Reklamation bei der Staatskanzlei zugestellt worden. Dies mag sich so zugetragen haben.

Wir halten jedoch fest, dass den Beschwerdeführenden dadurch kein Nachteil erwachsen ist, zumal mit dem erneuten Zustellen des Regierungsratsbeschlusses auch die Beschwerdefrist entsprechend angepasst worden war. Zudem wurde zur einlässlichen Begründung der Beschwerde eine Fristerstreckung gewährt.

Zu Ziffer 3:

Die Darlegung in diesem Punkt, die Bezeichnung "Variante A3" sei interpretationsbedürftig, befremdet uns. Kernstück der von der VGGB beauftragten Schulplanung Bucheggberg ist der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Schulstrukturplanung vom 22. November 2002 (Beilage 3). In diesem zentralen Dokument werden die Szenarien für eine Umsetzung der regionalen Schulorganisation umfassend beschrieben und bewertet. Dieser Bericht lässt keine Zweifel darüber offen, was unter der Bestvariante A3 zu verstehen ist und welche Gemeinden davon betroffen sind. Für alle Mitglieder der VGGB war unmissverständlich klar, dass A3 planerisch als Bestvariante definiert worden war und dass mit jeder Zusatzbezeichnung wie A3+ oder A3-3 eine andere, suboptimale Lösung gemeint war. Gestützt auf den oben erwähnten Schlussbericht der Arbeitsgruppe Schulplanung Bucheggberg

verfasste die VGGB eine Informationsschrift an die Bevölkerung im Bucheggberg (Beilage 4: Für unsere Kinder, für die Zukunft unseres Bucheggbergs; Schulkreisplanung Bucheggberg Primarschule und Kindergarten, Ergebnisse der Arbeitsgruppe Schulstrukturplanung). Auf Seite 6 ist dort zur Marginalie *"Charakteristik Bestszenario A3"* zu lesen:

"Das Szenario A3 entspricht dem Bestszenario. Die in Lüterkofen und Messen vorgesehenen 12-Klassenschulhäuser ermöglichen einen organisatorisch, pädagogisch und wirtschaftlich optimalen Schulbetrieb inkl. Sportunterricht, für den hervorragende bestehende Anlagen zur Verfügung stehen. Es müssen 24 gegenüber heute 29 Klassen geführt werden, was der Einsparung von ca. 5 Vollzeitstellen entspricht."

Auch hier ist die Botschaft eindeutig: A3 meint je einen Primarschulstandort in Lüterkofen und Messen. In der erwähnten Informationsschrift wird diese Botschaft auf Seite 7 noch mit grafischen Darstellungen untermauert.

Zu Ziffer 4:

Es wird bestritten, dass der angefochtene RRB eine konkrete Anordnung enthält. Es handelt sich um eine Verfügung im Sinne von § 20 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BGS 124.11) vom 15. November 1970. Das VSG sieht vor, dass ein solcher Beschluss des Regierungsrats beim Kantonsrat anfechtbar ist (§ 41 VSG).

Zu Ziffer 5:

Auch dieses Vorbringen muss zurückgewiesen werden (Begründung vgl. zu Ziffer 4).

Zu Ziffer 6:

Entschieden distanzieren wir uns vom Vorwurf gravierender formeller Mängel. Während des ganzen Planungsprozesses und ebenso im Rahmen der Entscheidprozesse bestand ein enger Dialog zwischen der VGGB und Kantonsvertretern. Immer wieder bot sich den Gemeindevertretern die Möglichkeit, Kritik und Vorbehalte anzubringen und die Entscheide, die im Rahmen der VGGB getroffen worden waren, zu kommentieren. Um dies zu dokumentieren, erwähnen wir den Brief vom 5. Dezember 2003 des damaligen Gemeindepräsidenten der Einwohnergemeinde Schnottwil an die damals im Amt stehende Bildungsdirektorin (Beilage 5: Brief des Gemeindepräsidenten Schnottwil, Schulkreisplanung Bucheggberg – Aktueller Sachverhalt für die Gemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil, vom 6. November 2003). In diesem Brief richtete der Gemeindepräsident unter anderem folgende Fragen an die Bildungsdirektorin:

"Inwieweit sind die Einwohnergemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil aufgrund der kantonalen Gesetzgebung frei, selbständig eine Zusammenarbeit im Bereich der Unterstufe zu beschliessen? Kann eine solche Zusammenarbeit mittels Vertrag oder Zweckverband geregelt werden?..."

In ihrer Antwort wies die Bildungsdirektorin auf den Planungsprozess in der Region hin und stellte unmissverständlich klar (Beilage 6: Antwortschreiben der Regierungsrätin Ruth Gisi vom 5. Dezember 2003):

"Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass ein solcher Zusammenschluss der Gemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil lediglich als zeitlich begrenzte Übergangslösung genehmigt würde, und

dass daraus kein Präjudiz gegen eine Schulorganisation für den gesamten Bucheggberg entstehen dürfte. Demzufolge könnte auch keine Schulraumschaffung bewilligt werden, die der Gesamtplanung zuwider läuft. Der Kanton unterstützt vollumfänglich eine regionale Planungsstrategie mit dem Ziel einer umfassenden Schulorganisation für den Bezirk Bucheggberg."

Wie schon oben erwähnt, erhielten die Gemeinden immer wieder Gelegenheit, ihre Position in Bezug auf die Schulplanung darzulegen. So verweisen wir auf die Gespräche, die seit Einreichung der Beschwerde zwischen Vertretern der beschwerdeführenden Gemeinden und Vertretern der Regierung geführt wurden.

Anlässlich dieser Gespräche erhielten die drei Gemeinden Gelegenheit, ihren Standpunkt noch einmal zu vertreten, und ein Vergleichsvorschlag wurde diskutiert. Dieser sah eine Abweichung von A3 mit einem Primarschulstandort in Schnottwil vor und wurde an zwei zwingende Bedingungen geknüpft:

Erstens sollten die drei Gemeinden die nötigen Schulbauten eigenständig – ohne kantonale Subventionen – finanzieren und zweitens sollte die VGGB diesem Vergleichsvorschlag ebenfalls zustimmen. Bis zum Vorliegen entsprechender Entscheide wurde die Beschwerde sistiert. Am 24. März 2007 teilte die VGGB ihren Entscheid zum Vergleichsvorschlag der Regierung mit (Beilage 7: Brief der VGGB vom 4. März 2007 an die Regierung, Schulplanung Bucheggberg):

"Im Wissen darum, dass die Beschlüsse der VGGB keine rechtliche Verbindlichkeit haben, sind Präsidium und Geschäftsleitung in einer Konsultativabstimmung von den anwesenden 17 Gemeinden mit 15 zu 2 Stimmen beauftragt, bei Regierungsrat und Kantonsrat folgende Stellungnahme abzugeben:

1. Für die Schulplanung im Bucheggberg sei die Variante A3 so rasch als möglich und konsequent (und ohne Übergangsprovisorien) umzusetzen.

2. Die zurzeit sistierte Beschwerde der Gemeinde Schnottwil sei abzuweisen."

Damit ist nur **eine** der beiden Bedingungen erfüllt worden, um dem Vergleichsvorschlag zum Durchbruch zu verhelfen, welcher im Schreiben der Einwohnergemeinden Schnottwil, Biezwil und Lütterswil-Gächliwil an den Regierungsrat vom 3. August 2007 erwähnt wird.

Mit diesem Prozess einer wiederholten Anhörung der drei beschwerdeführenden Gemeinden durch Vertreter des Regierungsrats erachten wir eine von der Beschwerdeinstanz allfällig festgestellte Verletzung des rechtlichen Gehörs vor dem Versand des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses als geheilt.

Zu Ziffer 7:

Das regierungsrätliche Handeln nach § 41 VSG bedeutet nicht eine materielle Einschränkung der Gemeindeautonomie. Das Handeln des Kantons anstelle der Gemeinden ist zulässig, weil gesetzlich ausdrücklich vorgesehen (siehe auch Art. 46 Abs. 2 KV).

Zu Ziffer 8:

Es stimmt nicht, dass der Regierungsrat nur auf politischem Weg eine Schulplanung durchsetzen kann. Das VSG gibt ihm in § 41 klar die Möglichkeit, auf die Gemeinden Zwang auszuüben.

Demzufolge ist an der im angefochtenen Beschluss aufgezeigten Lösung festzuhalten, und wir bitten Sie, unserem Rechtsbegehren stattzugeben.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Peter Gomm
Landammann

sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilagen

- 1: Protokoll der VGGB-Konferenz vom Mittwoch, 26. Oktober 2005
- 2: Vertragliche Übereinkunft der Einwohnergemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil;
Bildung einer Schul- und Kindergartenkooperation, § 1 Abs. 5 und § 9 Abs. 2
- 3: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Schulstrukturplanung vom 22. November 2002
- 4: Informationsschrift an die Bevölkerung im Bucheggberg
- 5: Brief des Gemeindepräsidenten Schnottwil, Schulkreisplanung Bucheggberg – Aktueller Sachverhalt
für die Gemeinden Schnottwil, Biezwil und Lüterswil-Gächliwil, vom 6. November 2003
- 6: Antwortschreiben der Regierungsrätin Ruth Gisi vom 5. Dezember 2003
- 7: Brief der VGGB vom 4. März 2007 an die Regierung, Schulenplanung Bucheggberg