

Regierungsratsbeschluss

vom 23. November 2010

Nr. 2010/2162

KR.Nr. VET 156/2010

(DBK)

Änderung der Verordnung über die Gemeindebeiträge an die Kosten der progymnasialen und gymnasialen Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit Stellungnahme des Regierungsrates zum Verordnungsveto (Nr. 229)

1. Einspruchstext

Die Unterzeichneten ergreifen das Veto gegen die obgenannte Verordnung.

2. Begründung

Die geltende und nun zur Änderung vorgeschlagene Regelung führt zu einer ungleichen Behandlung der Schülerinnen und Schüler der zukünftigen Sek P. Dies aufgrund der unterschiedlichen Behandlung je nach Schulort:

- Besuchen die Schülerinnen und Schüler einer Gemeinde den mittelschulvorbereitenden Unterricht (Progym) an einer der Kantonsschulen in Olten oder Solothurn, wird heute den Gemeinden der Schulgeldbeitrag gemäss Regionalem Schulabkommen verrechnet (aktuell CHF 14'100). Das gesamte Schulgeld ist beitragsberechtigt gemäss Klassifikation der Einwohnergemeinden. Als Beispiel die Gemeinde Balsthal (Klassifikation 2011: 59%): Nettokosten pro Schülerin/Schüler und Jahr CHF 5'780.
- Besuchen die Schülerinnen und Schüler den Unterricht in der Region, werden ihnen von der Kreisschule die effektiven Gesamtkosten in Rechnung gestellt (gemäss Budget 2011: CHF 15'700). Von diesem Betrag sind gemäss aktueller Praxis des AVK lediglich die Besoldungskosten von rund CHF 9000 beitragsberechtigt. Für Balsthal betragen damit die Nettokosten pro Schülerin/Schüler und Jahr heute rund CHF 10'420.

Diese Ungleichbehandlung der verschiedenen Schulträger ist stossend. Da die Verordnung über die Gemeindebeiträge im Zuge der Umsetzung der Sek 1-Reform ohnehin angepasst werden muss, soll auch diese Ungleichbehandlung bereinigt werden. Dies könnte mit entsprechenden Anpassungen der §§ 2, 6 und 7 geschehen.

3. Zustandekommen

Mit Verfügung vom 3. November 2010 haben die Parlamentsdienste des Kantonsrates festgestellt, dass, gestützt auf Artikel 79 der Kantonsverfassung, § 44 des Kantonsratsgesetzes und § 90 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates, 38 Mitglieder des Kantonsrates den Einspruch gegen die Änderung der Verordnung über die Gemeindebeiträge an die Kosten der progymnasialen

und gymnasialen Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit vom 31. August 2010 erhoben haben und das Veto zustande gekommen ist.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Zum Einspruchsrecht des Kantonsrates

Das Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto) dient der Rechtskontrolle. Der Kantonsrat soll damit prüfen können, ob sich eine neue Verordnung oder eine Verordnungsänderung an den vom Kantonsrat mit einem Gesetz vorgegebenen Rahmen halten. Auch darf der Kantonsrat damit prüfen, ob mit einer Verordnung allenfalls Gegenstände geregelt werden, die eigentlich in ein Gesetz gehören. In beiden Fällen hätte der Regierungsrat seine Kompetenzen zur Rechtsetzung überschritten, was der Kantonsrat mit dem Verordnungsveto geltend machen kann (vgl. zu Entstehung, Inhalt und fraglicher Ausweitung des Verordnungsvetos: Konrad Schwaller, Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates (Verordnungsveto), in: Gesetzgebungs-Bulletin Nr. 3/2004, S. XXIII ff., Freiburg 2004).

Mit Veto Nr. 229 gehen Mitglieder des Kantonsrates nun über diesen Inhalt des Verordnungsvetos hinaus, indem sie etwas verlangen, das gar nicht Gegenstand der Verordnungsänderung ist. Die mit RRB Nr. 2010/1551 vom 31. August 2010 vorgenommene Änderung der Verordnung über die Gemeindebeiträge an die Kosten der progymnasialen und gymnasialen Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit vom 6. Juni 2006 (BGS 413.614) betrifft einzig die Anpassung an die infolge der Reform der Sekundarstufe I um ein Jahr verkürzte progymnasiale Ausbildung. Das bisherige Untergymnasium an den Kantonsschulen umfasste die drei Schuljahre sechs bis acht. Die neue Sekundarschule P umfasst die Schuljahre sieben und acht. Lehnt das Veto diese Verordnungsänderung ab, weil es einen anderen Sachverhalt neu geregelt haben will, wird es nicht nur als Einspruch gegen einen Erlass oder gegen eine Änderung einer Verordnung eingesetzt, sondern als Gestaltungsmittel der Legislative, ohne dass eine Änderungsabsicht der Exekutive vorliegt. Sollte dieses neue "Einsatzgebiet" des Verordnungsvetos durch den Kantonsrat bestätigt werden, sehen wir darin einen Übergriff der Legislative in den Wirkungsbereich der Exekutive, was als Verletzung der Gewaltenteilung und damit als Verfassungsverletzung gewertet werden muss (Art. 58 Abs. 4 Kantonsverfassung, BGS 121.1). Der Kantonsrat verletzt damit nicht nur die Gewaltenteilung, sondern entleert auch den kassatorischen Sinn eines Vetos, der sich bereits aus seinem Namen, aber auch aus dem Verfassungs-

text und dem Kantonsratsgesetz ergibt: Mit dem Veto will der Kantonsrat eine neue Verordnung als Ganzes oder eine Verordnungsänderung kassieren. Das Vetorecht ist somit ein Einspracherecht, nicht ein Gestaltungsrecht (zum "rein kassatorischen Zweck" des Vetorechtes: Fritz Brechbühl, in: Parlament, 13. Jahrgang, August 2010, S. 8 und 10).

Will man von Seiten des Kantonsrates darauf hinwirken, die Höhe der Schulgelder für die Sek P zu verändern, stehen dafür die parlamentarischen Vorstösse (Auftrag) zur Verfügung. Dass das Veto als kassatorisches Instrument für eine solche Gestaltung nicht taugt, zeigt sich exemplarisch im vorliegenden Fall: Würde der Kantonsrat dieses Veto bestätigen, wäre der Exekutive damit kaum klar, ob das etwas unscharfe Ziel ("Bereinigung der Ungleichbehandlung") mit den anvisierten Massnahmen (offen gelassene Änderungen der §§ 2, 6 und 7) überhaupt zu erreichen wäre.

Allein aus dieser grundsätzlichen Überlegung ist im vorliegenden Fall das Verordnungsveto abzulehnen.

4.2 Hinweise zu den Anliegen des Verordnungsvetos

Da weder das Kantonsratsgesetz noch das Geschäftsreglement des Kantonsrats ein Verfahren zur Prüfung eines Verordnungsvetos auf seine inhaltliche Gültigkeit vorsehen, nimmt der Kantonsrat in Kauf, allenfalls auch auf ein verfassungswidriges Verordnungsveto einzutreten.

Deshalb erlauben wir uns, trotz grundsätzlicher Ablehnung, zu den inhaltlichen Aspekten des Verordnungsvetos Stellung zu nehmen. Die vom Veto betroffene Verordnung regelt die Beteiligung der Wohnsitzgemeinden an den staatlichen Kosten für den in die obligatorische Schulzeit fallenden progymnasialen und gymnasialen Unterricht an den Kantonsschulen in Solothurn und Olten sowie an ausserkantonalen Mittelschulen. Verrechnet wird je Schüler und Schülerin das Schulgeld gemäss dem aktuellen Schulgeldansatz für den gymnasialen Unterricht innerhalb der Schulpflicht gemäss dem Regionalen Schulabkommen der NW EDK, vermindert um den Staatsbeitrag. Dieser entspricht dem für die jeweilige Gemeinde geltenden Beitragssatz für die Lehrerbesoldungskosten (nach § 6 des Gesetzes über die Besoldungen der Lehrkräfte an der Volksschule vom 8. Dezember 1963 sowie dem Verteilschlüssel der Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbesoldungskosten vom 21. September 1988).

Dieselbe Regelung gilt gemäss § 54 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 für den Besuch des progymnasialen Unterrichts an einem Sekundarschulzentrum ausserhalb des Schulkreises der jeweiligen Wohnsitzgemeinde. Wird hingegen das Progymnasium im eigenen Sekundarschulkreis besucht, so gelten die Finanzierungs- und Subventionierungsregeln des Schulkreises, wie sie im Volksschulgesetz (§§ 40 ff) und der Verordnung zum Volksschulgesetz (§§ 51 ff) geregelt sind. Demnach werden die Kosten auf die beteiligten Gemeinden als Schulträgerinnen aufgeteilt. Nach § 53 der Verordnung werden die Besoldungskosten subventioniert.

Den progymnasialen Unterricht als Teilangebot des entsprechenden Sekundarschulzentrums anders zu behandeln als die übrigen Angebote wäre nicht sinnvoll. Entgegen der Einschätzung in der Einspruchsbegründung erfordert die Reform der Sekundarstufe I keine weitere Anpassung der Verordnung.

5. Antrag des Regierungsrates

Ablehnung des Einspruchs.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) KF, VEL, YJP, DK, LS
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)
Amt für Volksschule und Kindergarten (3)

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Staatskanzlei

Parlamentsdienste (2) BRE, GRE

Traktandenliste Kantonsrat