

Kanton St. Gallen
Verwaltungsgericht
Spisergasse 41
9001 St. Gallen

Wil, 13. März 2017

B 2017/29

Beschwerde gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 6. Februar 2017 betreffend Schulvertrag St. Katharina, Wil (Abstimmungsbeschwerde)

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 17. Februar 2017 und danke Ihnen für die Gewährung der beantragten Fristerstreckung. Gerne nehme ich hiermit die Gelegenheit wahr, die am 16. Februar 2017 erhobene Beschwerde zu ergänzen.

1 Verfahrensbeteiligte

1.1 Beschwerdeführer

Nr. 1: **Junge Grüne Wil-Fürstenland** (nachfolgend JGWF), Wil;

Nr. 2: **Simon Cappelli**, Friedbergstr. 3, 9512 Rossrüti;

Nr. 3: **Sebastian Koller**, Marktgasse 76, 9500 Wil;

alle vertreten durch den Beschwerdeführer Nr. 3

1.2 Beschwerdegegnerin

Politische Gemeinde Wil,

vertreten durch den Stadtrat, Marktgasse 58, 9500 Wil

1.3 Vorinstanz

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen

1.4 Weitere Beteiligte

Stiftung Schule St. Katharina, Wil,

vertreten durch RA lic. iur. Armin Eugster, Rorschacherstr. 107, 9000 St. Gallen

2 Vorbemerkungen

- 2.1.1 Aufgrund der langen Vorgeschichte und der zahlreichen sich stellenden Detailfragen ist die vorliegende Beschwerde ausserordentlich umfangreich. Die Verantwortung für die Unklarheiten und Widersprüche in der Causa «St. Katharina» liegt bei den Parteien des Schulvertrages sowie bei den kantonalen Aufsichtsbehörden, welche trotz Kenntnis der Problematik bis dato untätig geblieben sind. Den Beschwerdeführenden ist es ein Anliegen, die Hintergründe des Falles möglichst **umfassend** darzustellen. Es bleibt selbstverständlich dem Verwaltungsgericht überlassen, darüber zu befinden, welche der dargebotenen Informationen für den Entscheid über die Beschwerde heranzuziehen sind.
- 2.1.2 In der Begründung wird zur besseren Verständlichkeit zuerst auf den strittigen Schulvertrag sowie die diesbezüglichen Parlamentsbeschlüsse (Abschnitte 6 bis 8) und erst anschliessend auf den Entscheid der Vorinstanz (Abschnitte 9 und 10) eingegangen.
- 2.1.3 Der Aufforderung im Schreiben vom 17. Februar 2017 entsprechend werden vier Exemplare der Beschwerdeschrift eingereicht. Die weiteren Akten werden, soweit die Verfahrensbeteiligten bereits in deren Besitz sind, in einfacher Ausfertigung vorgelegt, und ansonsten ebenfalls in vierfacher Ausfertigung.
- 2.1.4 Die Beschwerdeführer weisen an dieser Stelle speziell auf den Verfahrensantrag Ziff. 4.2.1 und die entsprechende Begründung (Abschnitt 11.2) hin. Die Beschwerdegegnerin dürfte an einem raschen Entscheid über die beantragte **vorsorgliche Massnahme** interessiert sein.

3 Sachverhalt

3.1 Vorgeschichte

- 3.1.1 Das **Dominikanerinnenkloster St. Katharina** in Wil führte seit 1809 eine **private Mädchenschule**, genannt «Kathi». Wiler Sekundarschülerinnen haben traditionellerweise die Möglichkeit, auf Kosten der Stadt Wil diese Schule zu besuchen. Das heutige Profil der Mädchensekundarschule baut auf vier Säulen auf: Werteschule, Leistungsschule, Tagesschule und musische Schule. Selbstredend stellt das Prinzip der Seedukation das eigentliche Kernelement der Schulphilosophie dar.¹ Dieses spezielle Bildungsangebot stösst bei den Wiler Schülerinnen bzw. deren Eltern auf grosse Beliebtheit: Im vergan-

¹ Stiftungsrat Schule St. Katharina, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012, S. 2, 3, 5

genen Jahrzehnt besuchten durchschnittlich ca. 90% aller Sekundarschülerinnen der Stadt Wil das «Kathi».²

- 3.1.2 Im Jahr 1991 kam es erstmals zu einer kontroversen Debatte über die sogenannte Wiler Oberstufenfrage. Eine **Volksinitiative** verlangte, dass das Kloster seine Schule auch für **Knaben** öffnet. Andernfalls sei die Privatschule St. Katharina nicht mehr öffentlich zu finanzieren. Der damalige Stadtrat empfahl die Initiative zur Ablehnung. Es sei offen, wie lange das Kloster noch über die personellen Voraussetzungen zur Erfüllung der selbst gewählten schulischen Aufgabe verfüge. Vor diesem Hintergrund wolle man der Zeit Raum lassen. Das Stimmvolk lehnte die Initiative sodann deutlich ab.^{3,4}
- 3.1.3 Im Jahr 1996 wurde zwischen der Stadt Wil und dem Kloster ein neuer Vertrag «über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina» (nachfolgend **Schulvertrag**) abgeschlossen. Die Inkraftsetzung erfolgte auf Schuljahresbeginn 1997/1998. Das Kloster verpflichtete sich gemäss Art. 2 des Vertrages zur Führung von zwei bis drei Mädchen-Sekundarschulklassen pro Jahrgang (inkl. auswärtige Schülerinnen, insgesamt sechs bis neun Klassen), die Stadt Wil gemäss Art. 6 zur Abgeltung der vollen Kosten für die Schülerinnen aus ihrem Gemeindegebiet. Unter Art. 11 wurde vereinbart, dass der Vertrag zu kündigen sei, falls das Kloster aus irgendwelchen Gründen nicht mehr in der Lage sein würde, die Schule zu führen. Die Stadt Wil sollte in diesem Fall die Beschulung der Sekundarschülerinnen sicherstellen, indem sie die Schulräumlichkeiten des Klosters mietweise übernimmt. Art. 12 bezeichnet das Schulgebäude des Klosters als Bestandteil der städtischen Schulraumplanung. Nach Art. 14 sind Streitigkeiten aus dem Vertrag vorerst dem Erziehungsdepartement (heute Bildungsdepartement, BLD) zur Schlichtung vorzulegen und, falls eine gütliche Einigung nicht möglich ist, im Verfahren der öffentlich-rechtlichen Klage zu klären.⁵
- 3.1.4 Im Jahr 1999 wurde die Oberstufenfrage durch ein im Stadtparlament eingereichtes **Postulat** erneut aufgegriffen. Dabei wurde festgestellt, es liege, weil die Mädchensekundarschule weder Realklassen noch Knaben beschulen müsse, die Wahrnehmung der sozialen Verantwortung einseitig bei der öffentlichen Schule. Der Stadtrat habe unverzüglich Verbesserungen unter Einbezug der Mädchensekundarschule St. Katharina zu ergreifen. In seiner Antwort hielt der Stadtrat fest, **es dürfe aus schul- und sozialpolitischen Gründen nicht beim Status Quo bleiben**. In den Jahren 2001-2006 wurde im Rahmen der sogenannten «Syntegration» ein Oberstufenkonzept ausgearbeitet. Es kam jedoch zu keiner Einigung mit dem Kloster und der Schulrat nahm von seinem Lösungsangebot wieder Abstand. Die Oberstufenfrage sei anderweitig zu lösen.⁶
- 3.1.5 Im Jahr 2007 liess das Erziehungsdepartement ein **Rechtsgutachten**⁷ zur Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen erstellen. Das Gutachten ist im Hinblick auf die rechtlichen Aspekte der Wiler Oberstufenfrage sehr aufschlussreich. Auszüge wurden in der St. Gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis publi-

² Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015, S. 10

³ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 1

⁴ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 1

⁵ Vertrag zwischen dem Kloster St. Katharina und der politischen Gemeinde Wil über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina, 30. Oktober 1996, sRS 211.2

⁶ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 1-2

⁷ Fleiner/Ivanov, Rechtliche Aspekte der Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen, 20. Mai 2007

ziert.⁸ Der **Stadtrat** Wil hat spätestens seit Anfang 2014 Kenntnis vom Inhalt des Rechtsgutachtens, denn er nimmt in seinem Schlichtungsbegehren vom Frühjahr 2014 (nachfolgend Ziff. 3.1.10) darauf Bezug.⁹

- 3.1.6 Anfang 2009 legte der Stadtrat Wil in einem weiteren **Postulatsbericht** zur Oberstufenfrage die Problemstellung, insbesondere aus rechtlicher Perspektive, sowie das weitere Vorgehen dar.¹⁰ Erwähnt wurde u.a., dass das Kloster sich bereits zum damaligen Zeitpunkt mit dem Gedanken trug, die Mädchensekundarschule an eine Stiftung zu übertragen.¹¹ Der Stadtrat brachte zum Ausdruck, dass er dieser Idee ablehnend gegenübersteht.¹² Am Schluss des Berichts forderte der Stadtrat das Kloster St. Katharina auf, bis Ende Juli 2010 ein **rechtskonformes Detailkonzept** vorzulegen.¹³ Nach dem Wissen der Beschwerdeführer ist diese Frist ungenutzt verstrichen.
- 3.1.7 In der Volksabstimmung vom 3. Juli 2011 sprachen sich die Stimmberechtigten der Stadt Wil und der Gemeinde Bronschhofen für die Vereinigung der beiden Gemeinden per 1. Januar 2013 aus. In der politischen Debatte kam auch die Zukunft des «Kathi» zur Sprache. Anlass zu Kontroversen gab Art. 15 GvG¹⁴, wonach Reglemente und Vereinbarungen der vereinigten Gemeinden in den bisherigen Gemeindegebieten bis zum Vollzugsbeginn neuer Reglemente anwendbar bleiben (Abs. 1) und innert drei Jahren nach der Vereinigung anzupassen oder neu zu erlassen sind (Abs. 2). Aufgrund dieser Bestimmungen war absehbar, dass es nach der **Gemeindevereinigung** zu einer vorübergehenden **Ungleichbehandlung** der beiden Gemeindeteile kommen würde, was den Zugang zur Mädchensekundarschule St. Katharina anbelangt. Man ging davon aus, dass der Schulvertrag spätestens per 1. Januar 2016 erneuert werden müsste; bis dahin wäre er nur auf das Gebiet der bisherigen Stadt Wil anwendbar, weshalb die Familien in den Bronschhofer Gemeindeteilen, deren Töchter die Schule St. Katharina besuchen, das Schulgeld weiterhin selber bezahlen müssten. Obschon von Kritikern die Forderung erhoben wurde, vorgängig zur Gemeindevereinigung eine Lösung zu suchen, wurde diese Ungleichbehandlung letztlich in Kauf genommen.^{15,16}
- 3.1.8 Ende 2011 wurde bekannt, dass das Kloster St. Katharina ohne Rücksprache mit der Stadt Wil eine **Stiftung** gegründet hatte, welche per 1. Januar 2012 die Führung der Mädchensekundarschule übernahm. Im Stadtparlament wurde daraufhin eine Interpellation eingereicht.¹⁷ In seiner Antwort zitierte der Stadtrat u.a. eine Stellungnahme des BLD vom 31. Januar 2012, wonach das Kloster die Schulführung nicht eigenmächtig auf eine Stiftung übertragen könne. Der Stadtrat hielt fest, dass er die Klostergemeinschaft St. Katharina weiterhin als ausschliessliche Vertragspartnerin betrachte und dass ein allfälliger **Parteiwechsel ohne eine gleichzeitige materielle Vertragserneuerung für die Stadt Wil nicht in Frage komme**.¹⁸ Indes anerkannte er die Stiftung als Ge-

⁸ Kanton St. Gallen, GVP 2007, Nr. 106

⁹ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, Fussnoten S. 2-7

¹⁰ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 3-10

¹¹ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 5

¹² Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 7

¹³ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 10

¹⁴ Kanton St. Gallen, Gemeindevereinigungsgesetz, sGS 151.3

¹⁵ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014, S. 1-2

¹⁶ Koller, Polit-Talk, 11. Februar 2014

¹⁷ Zahner, Interpellation «Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina», 5. Januar 2012

¹⁸ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 2

sprächspartnerin für die Verhandlungen über einen neuen Schulvertrag, welche aufgrund der Gemeindevereinigung bevorstanden.¹⁹

- 3.1.9 Am 30. März 2013 reichten Eltern aus Rossrüti (ehem. Gemeinde Bronschhofen) beim Erziehungsrat eine **aufsichtsrechtliche Anzeige** gegen den Schulrat Wil ein. Sie rügten, dass die Stadt Wil trotz der per 1. Januar 2013 erfolgten Gemeindevereinigung keine **Schulgeldzahlungen** für «Kathi»-Schülerinnen aus dem Gebiet der ehemaligen Gemeinden Bronschhofen ausrichte, ausgenommen in **sieben Einzelfällen**. Hierbei handelte es sich um Schülerinnen, die bereits vor der Gemeindevereinigung das «Kathi» besucht hatten, jedoch als Auswärtige, d.h. auf Kosten der Eltern. Aufgrund der Zustimmung der Bürgerversammlung zu einem entsprechenden Posten im Voranschlag hatte die Stadt Wil das Schulgeld für diese sieben Schülerinnen ab Januar 2013 übernommen. Die Anzeiger machten nun einerseits einen Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber den sieben privilegierten Familien geltend. Andererseits postulierten sie die Anwendbarkeit des Schulvertrags auf das gesamte Gebiet der vereinigten Stadt Wil. In seiner Stellungnahme erklärte der Erziehungsrat, dass der Schulvertrag als allgemeinverbindliche Vereinbarung in den Anwendungsbereich von Art. 15 GvG falle. Die vorübergehende Ungleichbehandlung der Gemeindeteile sei eine notwendige Folge der Gemeindevereinigung, gesetzlich vorgesehen und deshalb gerechtfertigt. Hinsichtlich der erwähnten sieben Sonderfälle hielt der Erziehungsrat fest, dass ein Budgetbeschluss der Bürgerschaft keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Schulgeldübernahme darstelle. Es handle sich folglich um eine **rechtswidrige Privilegierung**, welche für die Anzeiger keinen Anspruch auf Gleichbehandlung begründe.²⁰ Der Aufforderung des Erziehungsrates entsprechend stellte die Stadt Wil die Zahlungen für die sieben Schülerinnen per Ende 2013 ein.²¹
- 3.1.10 Am 28. August 2013 hat das Kloster St. Katharina sein Schulgebäude grundbuchrechtlich an die Stiftung Schule St. Katharina überschrieben. Der Stadtrat erfuhr davon im Oktober 2013 und vertrat die Auffassung, dass das Kloster damit eine rechtliche Erfüllungsunmöglichkeit seiner Verpflichtungen aus Art. 11 und 12 des Schulvertrages herbeigeführt habe.²² Die Schulratspräsidentin erkundigte sich Anfang 2014 beim BLD nach den Rechtsfolgen. Das BLD sah von einer Stellungnahme ab, mit der Begründung, man würde sich damit für ein allfälliges Schlichtungsverfahren gemäss Art. 14 des Schulvertrages befangen machen.²³ Mit Schreiben vom 15. Mai 2014 ersuchte der Stadtrat das BLD, zwecks Klärung der Rechtslage das **Schlichtungsverfahren** einzuleiten.^{24,25} Darauf erwiderte das BLD, das Schlichtungsverfahren diene lediglich der Beilegung von Streitigkeiten aus dem geltenden, nicht aber der Klärung von Rechtsfragen im Hinblick auf einen neuen Schulvertrag. Da kein operativer Streitfall vorliege, könne das Schlichtungsverfahren nicht ausgelöst werden.²⁶

¹⁹ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 3

²⁰ Erziehungsrat Kanton St. Gallen, Stellungnahme, 24. Mai 2013

²¹ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014, S. 1 und S. 3

²² Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 9

²³ BLD, Schreiben an den Schulrat Wil, 25. März 2016

²⁴ Stadtrat Wil, Schreiben an das BLD, 15. Mai 2014

²⁵ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014

²⁶ BLD, Schreiben an den Stadtrat Wil, 23. Juni 2014

- 3.1.11 Ab 2014 fanden **regelmässige Treffen** zwischen Delegationen des Stadtrates und des Stiftungsrates Schule St. Katharina statt, an denen über die Regelung des Vertragsverhältnisses verhandelt wurde.²⁷
- 3.1.12 Mit Schreiben 10. Juli 2014 erkundigte sich der Stadtrat Wil beim Amt für Gemeinden des Kantons St. Gallen hinsichtlich der Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer **Fristverlängerung zur Anpassung des Schulvertrages** gemäss Art. 15 Abs. 3 GvG. Es sei nicht auszuschliessen, dass eine Vertragsanpassung nicht innerhalb der dreijährigen Frist erfolgen könne. Der Stadtrat stellte u.a. die Frage, ob im Falle einer Verlängerung der Vertragsinhalt überprüft würde.²⁸ Das Schreiben des Stadtrates wurde am 9. September 2014 durch das BLD beantwortet. Das BLD hielt fest, dass der Vertrag voraussichtlich maximal um 5 Jahre verlängert werden könnte und in diesem Fall weiterhin nur für das ehemalige Gemeindegebiet von Wil gelten würde. Für eine Überprüfung des Vertragsinhaltes bestehe kein Anlass.²⁹
- 3.2 Parlamentsvorlage «Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina»**
- 3.2.1 Am 16. Dezember 2014 verlautete der Stadtrat, dass die Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina zu einem Konsens geführt hätten. Man wolle den Bildungsplatz Wil unter Einbezug der Schule St. Katharina umfassend neu positionieren und bis Ende 2018 ein entsprechendes Konzept vorlegen. Im Sinne einer **Übergangslösung** solle der geltende Schulvertrag mit einem **Annex** an die neuen Verhältnisse angepasst werden.^{30,31}
- 3.2.2 Ende April 2015 unterbreitete der Stadtrat dem Stadtparlament die angekündigte Vorlage mit dem Titel **«Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina»** und stellte folgende Anträge:
1. *Für das Projekt Schule 2020 sei ein Kredit in der Höhe von 350'000.- zu genehmigen.*
 2. *Dem folgenden Parteiwechsel sei zuzustimmen: Auf die Stiftung Schule St. Katharina gehen mit Wirkung ab 1. August 2016 sämtliche Rechte und Pflichten der vormaligen Vertragspartei Kloster St. Katharina aus dem Vertrag vom 30. Oktober 1996 zwischen dem Kloster St. Katharina und der politischen Gemeinde Wil über; die Stiftung Schule St. Katharina ist neu Vertragspartei. Im Vertrag wird daher „Kloster St. Katharina“ durch „Stiftung Schule St. Katharina“ ersetzt.*
 3. *Dem Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina sei zuzustimmen.*

²⁷ Beweisantrag Ziff. 4.3.1 Bst. d

²⁸ Stadtrat Wil, Schreiben an das Amt für Gemeinden, 10. Juli 2014

²⁹ BLD, Schreiben an den Stadtrat Wil, 9. September 2014

³⁰ Stadtrat Wil, Medienmitteilung, 16. Dezember 2014

³¹ Suter, Artikel und Kommentar, Wiler Zeitung, 18. Dezember 2014, S. 33

4. *Es sei festzustellen, dass die zustimmenden Beschlüsse zu Ziff. 2 und 3 gemäss Art. 9 lit. b der vorläufigen Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterstehen.*³²

3.2.3 Der vom Stadtrat vorgelegte «Nachtrag I» sah gegenüber dem bisherigen Schulvertrag im Wesentlichen folgende **Neuerungen** vor: Erstens sollte die Stiftung Schule St. Katharina als Vertragspartnerin an die Stelle des Klosters treten. Zweitens sollte der Geltungsbereich des Vertrages auf das gesamte Gebiet der vereinigten Gemeinde ausgeweitet werden, verbunden mit einer Regelung der Schülerinnen-Zuteilung (Art. 2). Drittens sollte der Vertrag automatisch per Ende Juli 2025 auslaufen, falls bis Ende Juli 2020 kein neuer Vertrag abgeschlossen wird (Art. 10). Viertens war vorgesehen, die Regelungen betreffend Übernahme der Schulräume sowie von der Stadt zu leistende Amortisationsbeiträge im Falle einer Vertragskündigung (Art. 11-13) aufzuheben.³³

3.2.4 In seinem Bericht führte der Stadtrat unter anderem aus, dass im Zuge einer umfassenden Neuausrichtung des Bildungsplatzes Wil die Rolle der Mädchensekundarschule St. Katharina längerfristig zu klären sei. Man sei mit der Stiftung Schule St. Katharina übereingekommen, dass es bezüglich des Schulvertrags eine «Übergangslösung» brauche, um die erforderliche Zeit für die Erarbeitung der strategischen Ausrichtung der Volksschule, der Schulplanung, der Schulraumplanung und insbesondere eines Oberstufenkonzeptes zu haben. Die Vertragsanpassung beschränke sich auf das Nötigste, insbesondere solle die **Ungleichbehandlung** der Sekundarschülerinnen aus den Ortsteilen Bronschhofen und Rossrüti beseitigt werden. Da die Mädchensekundarschule seit Ende 2011 [recte: Januar 2012] durch die Stiftung geführt werde, gelte es dem **Parteiwechsel** zuzustimmen. Mit dem Nachtrag I solle für die Übergangszeit, d.h. bis spätestens 2025, Planungssicherheit geschaffen werden.³⁴

3.2.5 An seiner Sitzung vom 24. September 2015 stimmte das Parlament dem Antrag 1 (Kredit) zu, **lehnte jedoch den Antrag 2 («Parteiwechsel») ab**. Über die Anträge 3 und 4 wurde nicht abgestimmt, da das Parlament in der Detailberatung mehrere **Rückweisanträge** zu einzelnen Vertragspunkten guthiess.^{35,36,37,38}

3.2.6 Mit Bericht vom 18. November 2015 unterbreitete der Stadtrat dem Parlament den **angepassten «Nachtrag I zum Schulvertrag»** und stellte folgende Anträge:

1. *Dem Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina sei zuzustimmen.*

[Endfassung vom 3. Februar 2016: *Dem geänderten Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina, datiert vom 3. Februar 2016, sei zuzustimmen, dies unter Vorbehalt der Zustimmung zu Ziff. 2.*]

³² Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015, S. 1

³³ Stadtrat Wil, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016 (Stand am 29. April 2015 gemäss Markierungen)

³⁴ Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015, S. 1-2 sowie S. 9-11

³⁵ Haag, Artikel und Kommentar, Wiler Zeitung, 26. September 2015, S. 39

³⁶ Haag, Artikel, Wiler Zeitung, 1. Oktober 2015, S. 39

³⁷ Züst/Pfitzke, Artikel und Interview, Wiler Nachrichten, 1. Oktober 2015, S. 1 sowie S. 7

³⁸ Stadtparlament Wil, Protokoll der Sitzung vom 24. September 2015, 21. Oktober 2015, S. 5-6

2. *Dem folgenden Parteiwechsel sei zuzustimmen: Auf die Stiftung Schule St. Katharina gehen mit Wirkung ab 1. August 2016 sämtliche Rechte und Pflichten der vormaligen Vertragspartei Kloster St. Katharina aus dem Vertrag vom 30. Oktober 1996 zwischen dem Kloster St. Katharina und der politischen Gemeinde Wil über; die Stiftung Schule St. Katharina ist neu Vertragspartei. Im Vertrag wird daher «Kloster St. Katharina» durch «Stiftung Schule St. Katharina» ersetzt.*
3. *Es sei festzustellen, dass die zustimmenden Beschlüsse zu Ziff. 1 und 2 gemäss Art. 9 lit. b der vorläufigen Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterstehen.*³⁹

3.2.7 Gegenüber den ersten Fassungen vom 29. April bzw. 11. September 2015 hatte der Nachtrag I zum Schulvertrag folgende **Änderungen** erfahren: Erstens wurde der Vertrag auf Ende Juli 2023 befristet (Art. 10). Zweitens wurde die Schaffung eines paritätisch zusammengesetzten Gremiums vorgesehen, welches den regelmässigen Austausch zwischen Stadt und Stiftung gewährleisten soll (Art. 1). Drittens wurde in Art. 8 eine Bandbreite (gemäss der Endfassung vom 3. Februar 2016 nur noch eine Obergrenze) für das jährliche Schulgeld pro Schülerin definiert. Viertens wurde in Art. 7 festgehalten, dass die Schule St. Katharina dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht und dass Stadtrat und Geschäftsprüfungskommission Einsicht in die Stiftungsrechnung erhalten. Gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission des Stadtparlaments nahm der Stadtrat am 3. Februar 2016 nochmals geringfügige Änderungen an den Artikeln 7 und 8 vor.^{40,41}

3.2.8 Mit Verfügung vom 4. Dezember 2015 verlängerte das Departement des Innern des Kantons St. Gallen (DI) gestützt auf Art. 15 Abs. 3 GvG die **Frist zur Anpassung des Schulvertrages** bis zum 1. Januar 2017.⁴² Es entsprach damit dem Gesuch des Stadtrates vom 8. September 2015.⁴³

3.2.9 An seiner Sitzung vom 11. Februar 2016 stimmte das Stadtparlament nach kontroverser Debatte den Anträgen 1-3 zu und **genehmigte damit den «Nachtrag I zum Schulvertrag»** gemäss der Endfassung vom 3. Februar 2016.^{44,45} Vom 19. Februar bis am 21. März 2016 unterstanden die Parlamentsbeschlüsse dem **fakultativen Referendum**.⁴⁶

3.3 **Beschwerdeverfahren gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016**

3.3.1 Am 25. Februar 2016 erhoben die Beschwerdeführer beim DI **Abstimmungsbeschwerde** nach Art. 164 GG⁴⁷ sowie **aufsichtsrechtliche Anzeige** nach Art. 162 GG gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016. Sie machten im Wesentlichen geltend, die Beschlüsse seien **in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig** und die Behörden der Stadt Wil seien sich dessen **bewusst**. Indem das Stadtparlament absichtlich rechtswidrige Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstelle, würden die **politischen Rechte** der

³⁹ Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 18. November 2015, S. 1

⁴⁰ Stadtrat Wil, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016

⁴¹ Stadtrat Wil, geänderter Antrag vom 3. Februar 2016

⁴² DI, Verfügung, 4. Dezember 2015, S. 1

⁴³ Stadtrat Wil, Schreiben an das Amt für Gemeinden, 8. September 2015

⁴⁴ Philipp Haag, Artikel und Kommentar, Wiler Zeitung, 13. Februar 2016, S. 43

⁴⁵ Stadtparlament Wil, Protokoll der Sitzung vom 11. Februar 2016, 17. Februar 2016, S. 3-4

⁴⁶ Anzeige in den amtlichen Publikationsorganen, erschienen am 18. Februar 2016

⁴⁷ Kanton St. Gallen, Gemeindegesetz, sGS 151.2

Stimmberechtigten, insbesondere das Recht auf freie Willensbildung, verletzt. Zudem würden die Beschlüsse gegen das Prinzip der Einheit der Materie verstossen. Die erstinstanzlichen Anträge der Beschwerdeführenden sind im Wesentlichen identisch mit den nachfolgend unter Ziff. 4.1.2, 4.1.3 und 4.1.4 gestellten Begehren.^{48,49,50,51}

- 3.3.2 Am 1. März 2016 orientierten die Beschwerdeführer die Lokalmedien über die Erhebung der Beschwerde und lösten damit eine neue Kontroverse aus.^{52,53,54,55,56,57} Gegenstand des **medialen Interesses** waren u.a. die Auswirkungen der Beschwerde hinsichtlich der Möglichkeit, Bronschhofer Sekundarschülerinnen per Schuljahr 2016/2017 dem «Kathi» zuzuteilen.^{58,59,60}
- 3.3.3 Am 6. April 2016 verlautete die Stadtkanzlei Wil, dass die **Referendumsfristen** zu den Parlamentsbeschlüssen vom 11. Februar 2016 ungenutzt abgelaufen seien.⁶¹
- 3.3.4 Mit **Vernehmlassung** vom 8. April 2016 beantragte der **Stadtrat Wil**, auf die Abstimmungsbeschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, und die aufsichtsrechtliche Anzeige sei nicht an die Hand zu nehmen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Voraussetzungen für eine Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG seien nicht erfüllt. Die Parlamentsbeschlüsse seien weder formell noch materiell rechtswidrig. Es handle sich nicht um einen neuen Vertrag, sondern lediglich um einen Nachtrag, der hauptsächlich dazu diene, die Ungleichbehandlung der Ortsteile Rossrüti und Bronschhofen hinsichtlich des Zugangs zur Mädchensekundarschule St. Katharina zu beseitigen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellte der Stadtrat den Antrag, der Abstimmungsbeschwerde sei die **aufschiebende Wirkung** zu entziehen, eventuell sei die aufschiebende Wirkung teilweise zu entziehen oder subeventuell sei die Stadt Wil anzuweisen, Schülerinnen einstweilen im Sinne des Nachtrags I den unentgeltlichen Besuch der Mädchensekundarschule zu ermöglichen.^{62,63,64}
- 3.3.5 In der Replik vom 20. April 2016 legten die Beschwerdeführenden genauer dar, weshalb ihrer Ansicht nach die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG zulässig sein müsse, und stellten den Antrag, die Beschwerde eventualiter als Abstimmungsbeschwerde nach Art. 163 GG zu prüfen. Des Weiteren konkretisierten sie ihren Vorwurf, die Behörden der Stadt Wil hätten sich in Bezug auf den Schulvertrag willkürlich verhalten, und stellten hierzu verschiedene **Beweisanträge**. Ebenso forderten sie Belege für die öffentlich getätigte Aussage der Schulratspräsidentin, die rechtlichen Möglichkeiten

⁴⁸ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Beschwerdeschrift), 25. Februar 2016

⁴⁹ Koller/JGWF, Schreiben an das DI, 26. Februar 2016

⁵⁰ DI, Schreiben an die Beschwerdeführenden, 29. Februar 2016

⁵¹ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI, 5. März 2016

⁵² JGWF, Medienmitteilung, 27. Februar 2016 (Versand am 1. März 2016)

⁵³ Haag, Artikel, Wiler Zeitung, 2. März 2016, S. 31

⁵⁴ Koller, Leserbrief, 2. März 2016

⁵⁵ Haag, Artikel und Kommentar, Wiler Zeitung, 3. März 2016, S. 35

⁵⁶ Eugster, Leserbrief, Wiler Zeitung, 5. März 2016, S. 35

⁵⁷ Cappelli, Leserbrief, 5. März 2016

⁵⁸ Haag/Röösli, Interview, Wiler Zeitung, 10. März 2016, S. 35

⁵⁹ JGWF, Medienmitteilung, 11. März 2016

⁶⁰ Haag, Artikel, Wiler Zeitung, 23. März 2016, S. 31

⁶¹ Stadtkanzlei Wil, Communiqué, 6. April 2016

⁶² Stadtkanzlei Wil, Schreiben an das DI, 16. März 2016

⁶³ DI, Schreiben an den Stadtrat Wil, 17. März 2016

⁶⁴ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016

zur Beseitigung der Ungleichbehandlung der Gemeindeteile in Bezug auf die Schulgeldzahlungen seien mehrmals bei kantonalen Stellen abgeklärt worden. Sie stellten das Begehren, die Gleichbehandlung im Sinne des stadträtlichen Subeventualantrages mittels einer **vorsorglichen Massnahme** herzustellen, sprachen sich jedoch dezidiert gegen einen Entzug der aufschiebenden Wirkung aus.^{65,66,67,68}

- 3.3.6 Am 22. April 2016 resp. am 26. April 2016 reichten das BLD sowie das Amt für Gemeinden die vom Rechtsdienst des DI angeforderten **Mitberichte** ein. Beide Mitberichte beschränken sich sinngemäss auf die Feststellung, dass für den Kanton bis dato kein Anlass für eine rechtliche Überprüfung des Schulvertrages bestanden habe.^{69,70,71,72}
- 3.3.7 Am 3. Mai 2016 ersuchte der Stadtrat das Departement des Innern um Erstreckung der Frist für die Einreichung einer Duplik in der Hauptsache, bekräftigte aber seinen Standpunkt hinsichtlich der von ihm gestellten Verfahrensanhänge und forderte das DI auf, darüber möglichst rasch zu entscheiden.⁷³
- 3.3.8 Mit **Verfügung** vom 12. Mai 2016 entzog das DI der Beschwerde die **aufschiebende Wirkung** «*hinsichtlich der Möglichkeit, allen Schülerinnen auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Wil, welche die Mädchensekundarschule St. Katharina für das Schuljahr 2016/2017 besuchen, den unentgeltlichen Schulbesuch zu ermöglichen*».^{74,75}
- 3.3.9 Mit Schreiben vom 14. Mai 2016 ersuchten die Beschwerdeführer das DI um **Erläuterung** der Verfügung vom 12. Mai 2016. Aufgrund des Wortlautes sei anzunehmen, dass es sich um eine Teilrechtskrafterklärung im Sinne von Art. 51^{bis} Abs. 1 VRP⁷⁶ handle, jedoch werde in den Erwägungen Art. 51 Abs. 2 VRP (Entzug der aufschiebenden Wirkung) als Rechtsgrundlage angeführt und es sei überdies unklar, welche Teile der Parlamentsbeschlüsse resp. des Schulvertrages für rechtskräftig erklärt werden sollten. Aus Sicht der Beschwerdeführenden sei sicherzustellen, dass die Stadt Wil während des laufenden Beschwerdeverfahrens keinen Vertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina abschliesse. Es sei zudem erklärungsbedürftig, weshalb das DI den Verfahrensanhänger des Stadtrates gutgeheissen habe und nicht den Gegenantrag der Beschwerdeführenden, welcher im Ergebnis auf das Gleiche abzielte.⁷⁷
- 3.3.10 Mit Schreiben vom 18. Mai 2016 stellte das DI klar, dass mit der Verfügung vom 12. Mai 2016 «weder der Nachtrag I noch Teile davon noch irgendwelche anderen Beschlüsse» für rechtskräftig erklärt worden seien und dass es sich lediglich um eine «**vorläufige**

⁶⁵ Koller/Röösl, E-Mail-Korrespondenz, 13.-17. März 2016

⁶⁶ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an den Stadtrat Wil, 17. März 2016

⁶⁷ Stadtkanzlei Wil, Schreiben an die Beschwerdeführer, 17. März 2016

⁶⁸ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Replik), 20. April 2016

⁶⁹ DI, Schreiben an das Amt für Gemeinden, 12. April 2016

⁷⁰ DI, Schreiben an das BLD, 12. April 2016

⁷¹ BLD, Schreiben an das DI, 22. April 2016

⁷² Amt für Gemeinden, Schreiben an das DI, 26. April 2016

⁷³ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI, 3. Mai 2016

⁷⁴ DI, Verfügung, 12. Mai 2016

⁷⁵ JGWF, Medienmitteilung, 13. Mai 2016

⁷⁶ Kanton St. Gallen, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1

⁷⁷ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Erläuterungsgesuch), 14. Mai 2016

Anordnung» handle.^{78,79} Ebenfalls am 18. Mai 2016 reichte der Stadtrat Wil die **Duplik** sowie einen Teil der vom DI angeforderten Akten ein.^{80,81}

- 3.3.11 Mit Schreiben vom 25. Mai 2016 erklärten die Beschwerdeführenden den **Rückzug des Erläuterungsgesuchs** vom 14. Mai 2016 und nahmen gleichzeitig zum Schreiben des Stadtrates vom 3. Mai 2016 Stellung.⁸²
- 3.3.12 Am 26. Mai 2016 forderte das DI den Stadtrat auf, ein weiteres Aktenstück gemäss Beweisanspruch der Beschwerdeführer einzureichen und die **vertraulichen Akten** zu bezeichnen.^{83,84} Am 13. Juni 2016 kam der Stadtrat dieser Aufforderung nach.⁸⁵
- 3.3.13 Am 15. Juni 2016 teilte das DI den Beschwerdeführern mit, dass der Stadtrat gewisse Akten als vertraulich bezeichnet habe und dass über deren Zustellung zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werde.⁸⁶ Gleichentags wurde die Stiftung Schule St. Katharina eingeladen, sich zur Beschwerde zu äussern.⁸⁷
- 3.3.14 In seiner am 20. Juli 2016 eingereichten **Vernehmlassung** beantragte der **Stiftungsrat**, vertreten durch RA Armin Eugster, auf die Abstimmungsbeschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen, und der aufsichtsrechtlichen Anzeige sei keine Folge zu leisten. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG stehe gegen Parlamentsbeschlüsse nicht zur Verfügung. Überdies bestritt er das Vorliegen formeller und materieller Mängel sowohl in Bezug auf den Nachtrag I als auch in Bezug auf den bisherigen Schulvertrag. Er brachte u.a. vor, die Stiftungsgründung sei der Stadt Wil umgehend zur Kenntnis gebracht worden, und führte als Beleg dafür eine Medienmitteilung des Klosterbeirates St. Katharina vom 11. Dezember 2011 an.^{88,89,90}
- 3.3.15 Am 12. August 2016 reichten die Beschwerdeführer eine **Stellungnahme** zur Vernehmlassung des Stiftungsrates ein. Sie bemängelten, die vom Stiftungsrat eingereichte Medienmitteilung vom 6. Dezember 2012 [recte: 2011] sei unvollständig. Der authentische Text sei von der Stadt Wil einzuverlangen.^{91,92} Der Stadtrat verzichtete auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des Stiftungsrates.⁹³
- 3.3.16 Am 31. August 2016 reichte der Stiftungsrat eine **Entgegnung** zur Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 12. August 2016 ein und erklärte, an den Anträgen und Ausführ-

⁷⁸ DI, Schreiben an die Beschwerdeführer, 18. Mai 2016

⁷⁹ JGWF, Medienmitteilung, 24. Mai 2016

⁸⁰ DI, Schreiben an den Stadtrat Wil, 10. Mai 2016

⁸¹ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Duplik), 18. Mai 2016

⁸² Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI, 25. Mai 2016

⁸³ DI, Schreiben an den Stadtrat Wil, 26. Mai 2016

⁸⁴ DI, Schreiben an die Beschwerdeführer, 26. Mai 2016

⁸⁵ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI, 13. Juni 2016

⁸⁶ DI, Schreiben an die Beschwerdeführer, 15. Juni 2016

⁸⁷ DI, Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina, 15. Juni 2016

⁸⁸ Stiftungsrat Schule St. Katharina, Schreiben an das DI, 27. Juni 2016

⁸⁹ DI, Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina, 29. Juni 2016

⁹⁰ Eugster, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 20. Juli 2016

⁹¹ DI, Schreiben an die Beschwerdeführer und den Stadtrat Wil, 25. Juli 2016

⁹² Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI, 12. August 2016

⁹³ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI, 8. August 2016

rungen in der Vernehmlassung vom 20. Juli 2016 festzuhalten.^{94,95} Ebenfalls mit Schreiben vom 31. August 2016 teilte der Stadtrat Wil mit, dass er auf eine Stellungnahme verzichte und dass die Stadt Wil nicht im Besitz der Medienmitteilung vom 6. Dezember 2011 sei.⁹⁶

3.3.17 Mit Schreiben vom 6. September 2016 erklärte das DI den Schriftenwechsel für abgeschlossen.⁹⁷

3.3.18 Mit **Entscheid** vom 6. Februar 2017 befand das DI, auf die Abstimmungsbeschwerde vom 25. Februar 2016 sei nicht einzutreten und die aufsichtsrechtliche Anzeige stehe den Beschwerdeführenden in der vorliegenden Sache nicht zur Verfügung.⁹⁸ Auf die Begründung des Entscheids wird in den Abschnitten 9 und 10 eingegangen.

4 Anträge

4.1 In der Sache

4.1.1 Der Entscheid des Departements des Innern vom 6. Februar 2017 sei aufzuheben.

4.1.2 Es sei vorfrageweise die Rechtswidrigkeit des Nachtrags I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina festzustellen.

4.1.3 Die angefochtenen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016 (Ziff. 3.2.6) seien aufzuheben.

4.1.4 Die Stadt Wil sei anzuweisen, ihr Verhältnis zur Stiftung Schule St. Katharina rechtskonform zu regeln und einstweilen für die Gleichbehandlung aller Schülerinnen aus dem gesamten Gemeindegebiet hinsichtlich der Schulgeldzahlungen für den Besuch der Mädchensekundarschule St. Katharina zu sorgen.

4.1.5 Eventualiter sei die Sache zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.1.6 Auf die Erhebung amtlicher Kosten sei unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu verzichten.

4.2 Zum Verfahren

4.2.1 Die Stadt Wil sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, während der Dauer des Beschwerdeverfahrens für die Gleichbehandlung aller Schülerinnen aus dem gesamten Gemeindegebiet hinsichtlich der Schulgeldzahlungen für den Besuch der Mädchensekundarschule St. Katharina zu sorgen.

4.2.2 Die Beschwerde sei dringlich zu erklären.

⁹⁴ DI, Schreiben an die Verfahrensbeteiligten, 17. August 2016

⁹⁵ Eugster, Schreiben an das DI, 31. August 2016

⁹⁶ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI, 31. August 2016

⁹⁷ DI, Schreiben an die Verfahrensbeteiligten, 6. September 2016

⁹⁸ DI, Entscheid vom 6. Februar 2017

4.3 Beweisanträge

- 4.3.1 Soweit für die Beurteilung der Beschwerde erforderlich, seien von der Stadt Wil die folgenden zusätzlichen Dokumente einzuverlangen:
- a) Aktennotiz einer Besprechung der (damaligen) Schulratspräsidentin mit einer Vertreterin des BLD betreffend Oberstufenkonzept aus dem Jahr 2010, in welcher die rechtliche Problematik hinsichtlich des «Kathi» zur Sprache kam;
 - b) Schreiben der (damaligen) Schulratspräsidentin an den Stadtrat Wil von Anfang 2014, in welchem sie ihre Bedenken hinsichtlich der Verhandlungen über einen neuen Schulvertrag darlegt;
 - c) Schreiben der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat von Ende 2014, in welchem auf die rechtlichen Unstimmigkeiten bezüglich des «Kathi» hingewiesen wird;
 - d) sämtliche Protokolle der Verhandlungen zwischen dem Stadtrat Wil und dem Stiftungsrat Schule St. Katharina über einen neuen Schulvertrag;
 - e) sonstige Akten zur langjährigen Auseinandersetzung um das «Kathi».
- 4.3.2 Soweit für die Beurteilung der Beschwerde erforderlich, seien von der Stiftung Schule St. Katharina resp. vom Kloster St. Katharina folgende Dokumente einzuverlangen:
- a) vollständige Medienmitteilung des Klosterbeirates vom 6. Dezember 2011;
 - b) sonstige Akten zur langjährigen Auseinandersetzung um das «Kathi».

5 Eintretensvoraussetzungen

5.1 Beschwerdeberechtigung

- 5.1.1 In Bezug auf den vorinstanzlichen Nichteintretens-Entscheid sind die Beschwerdeführer als **Adressaten** zur Beschwerdeerhebung an das Verwaltungsgericht legitimiert.⁹⁹
- 5.1.2 In Bezug auf die mitangefochtenen Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 machen die Beschwerdeführer in erster Linie eine Verletzung ihrer **politischen Rechte** (Art. 34 BV¹⁰⁰) geltend. Im vorinstanzlichen Verfahren wurde die Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführer Nr. 2 und Nr. 3 unter Hinweis auf ihre Eigenschaft als **Stimmberichtigte** der politischen Gemeinde Wil bejaht. Hingegen liess die Vorinstanz offen, ob auch die Beschwerdeführer Nr. 1 zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde legitimiert sind. Unter Verweis auf Cavelti/Vögeli, Rz. 438, behauptet die Vorinstanz: «In der Lehre ist die Frage der **Legitimation von politischen Parteien** umstritten.»¹⁰¹ Dies lässt Zweifel am Sachverstand der Vorinstanz aufkommen. Die zitierte Literaturstelle betrifft die Beschwerdebefugnis in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes und ist für den vorliegenden Fall absolut irrelevant. (Dass das «Kathi» unter Heimat-

⁹⁹ Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt am Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2003, Rz. 407

¹⁰⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101

¹⁰¹ DI, Entscheid vom 6. Februar 2017, E. 2.2.

schutz steht, wurde bislang noch von niemandem behauptet!) Davon abgesehen sind unterschiedliche Lehrmeinungen für die Rechtsprechung bedeutungslos, wenn eine Rechtsfrage durch das positive Recht oder die höchstrichterliche Praxis geklärt ist. Gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts sind politische Parteien in Stimmrechtssachen zur Beschwerdeführung legitimiert.^{102,103} Art. 164 GG ist mit Rücksicht auf diese Rechtsprechung und in Nachachtung von Art. 88 Abs. 2 BGG¹⁰⁴ bundesrechtskonform auszulegen. Angesichts der klaren Rechtslage hätte die Vorinstanz auch die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführer Nr. 1 bejahen müssen.

- 5.1.3 Im Übrigen sind die Beschwerdeführer Nr. 1 von den Beschlüssen des Stadtparlaments insofern **direkt betroffen**, als sie in Erwägung zogen, dagegen das Referendum zu ergreifen. Die Entscheidung, ob ein fakultatives Referendum ergriffen werden soll, ist ein durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützter Akt der politischen Willensbildung. Parteien spielen hierbei eine wichtige Rolle, da sie ein koordiniertes Vorgehen der Stimmberechtigten ermöglichen. Es entspricht dem Zweck der JGWF¹⁰⁵ als Partei, die politische Willensbildung im Hinblick auf ein mögliches Referendum zu unterstützen. Diese Willensbildung wurde durch die notorische Rechtswidrigkeit der Parlamentsbeschlüsse, durch widersprüchliche behördliche Informationen sowie durch die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie beeinträchtigt (Abschnitte 6 bis 8). Die JGWF haben sich folglich dazu entschlossen, auf die Ergreifung des Referendums zu verzichten und stattdessen den Rechtsweg zu beschreiten.

5.2 Vollmacht

- 5.2.1 Gemäss Art. 10 VRP i.V.m. Art. 165 GG können die Beschwerdeführer einen Rechtsvertreter bezeichnen, welcher sich auf Verlangen der Beschwerdeinstanz durch schriftliche Vollmacht auszuweisen hat.
- 5.2.2 Die Beschwerdeführer Nr. 1 und Nr. 2 haben den Beschwerdeführer Nr. 3 schriftlich bevollmächtigt, sie im vorliegenden Verfahren zu vertreten.¹⁰⁶

5.3 Fristwahrung und Kostenvorschuss

- 5.3.1 Entscheide kantonaler Departemente können gemäss Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Gemäss 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 VRP hat die Beschwerde innert 14 Tagen seit Eröffnung des Entscheids zu erfolgen.
- 5.3.2 Der hiermit angefochtene Entscheid des DI wurde am 7. Februar 2017 eröffnet. Die Beschwerdeerhebung erfolgte am 16. Februar 2017 und somit innerhalb der gesetzlichen Frist. Mit Schreiben vom 17. Februar 2017 hat das Verwaltungsgericht für die Ergänzung der Beschwerde eine Nachfrist bis zum 13. März 2017 angesetzt und gestützt auf Art. 96 Abs. 1 VRP einen Kostenvorschuss von CHF 2000.- erhoben.¹⁰⁷ Der Kosten-

¹⁰² neuere Entscheide: BGE 134 I 172, E. 1.3.1; BGE 139 I 195, E. 1.4

¹⁰³ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2012, Rz. 1363 f., m.w.H.

¹⁰⁴ Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110

¹⁰⁵ JGWF, Statuten, 23. Februar 2012

¹⁰⁶ JGWF/Cappelli/Koller, Auftrag und Vollmacht zur Rechtsvertretung, 28./30. Januar 2017

¹⁰⁷ Verwaltungsgericht, Schreiben an die Beschwerdeführer, 17. Februar 2017

vorschuss wurde am 24. Februar 2017 überwiesen.¹⁰⁸ Die zur Beschwerdeergänzung angesetzte Frist wurde mit der dato erfolgten Übergabe der Beschwerdeschrift an die Kanzlei des Verwaltungsgerichts ebenfalls gewahrt.

6 Begründung: Rechtswidrigkeit des Schulvertrages

6.1 Grundsätze für die Ausrichtung von staatlichen Beiträgen an Privatschulen

- 6.1.1 Ein Anspruch von Privatschulen auf finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand besteht grundsätzlich nicht.¹⁰⁹ Werden Staatsbeiträge an Privatschulen ausgerichtet, sind verschiedene **verfassungsrechtliche Grundsatznormen** zu beachten, namentlich das Legalitätsprinzip, das Gleichbehandlungsgebot, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit.¹¹⁰ Dies muss nach Ansicht der Beschwerdeführer in besonderem Masse gelten, wenn das Gemeinwesen, wie im Falle des «Kathi», nicht nur Beiträge an eine Privatschule ausrichtet, sondern dieser mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrages eine **öffentliche Aufgabe** überträgt. Einerseits müssen gewisse rechtliche Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein solcher Vertrag überhaupt geschlossen werden kann. Andererseits sind bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe rechtliche Vorgaben einzuhalten. Es muss somit differenziert werden, welche rechtlichen Erfordernisse seitens der Stadt Wil zu erfüllen sind, und welche seitens der Trägerschaft der Schule St. Katharina.
- 6.1.2 Die Stadt Wil hat in Nachachtung von **Art. 35 Abs. 1 BV** bei der Gestaltung ihrer Rechtsbeziehungen mit der Trägerschaft des «Kathi» für die Verwirklichung der Grundrechte zu sorgen. Hierbei ist zu beachten, dass den Grundrechten nicht nur die Funktion individueller Abwehr-, Schutz- und Leistungsansprüche, sondern auch eine konstitutive Bedeutung als objektive Grundsatznormen zukommt.¹¹¹
- 6.1.3 Da die Mädchensekundarschule St. Katharina eine von der Stadt Wil übertragene Aufgabe wahrnimmt und im Wesentlichen mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, gilt sie trotz ihrer privaten Trägerschaft als **öffentliche Schule**. In einer solchen Konstellation *kann* eine Privatschule laut Fleiner/Ivanov verpflichtet werden, dieselben Grundsätze einzuhalten wie öffentliche Schulen.¹¹² Die Beschwerdeführer vertreten demgegenüber die Ansicht, dass Privatschulen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, aufgrund von **Art. 35 Abs. 2 BV** dazu *verpflichtet* sind, die Grundrechte zu respektieren und zu deren Verwirklichung beizutragen.¹¹³ Erstaunlicherweise ziehen weder Fleiner/Ivanov noch der Stadtrat Wil^{114,115} die Relevanz von Art. 35 Abs. 2 BV in Erwägung.

¹⁰⁸ PostFinance AG, Zahlungsbestätigung, 24. Februar 2017

¹⁰⁹ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 7-8

¹¹⁰ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 16 sowie S. 19

¹¹¹ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 209 ff. sowie 256 ff.

¹¹² Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 5-6

¹¹³ in diesem Sinne auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 1509 f.

¹¹⁴ Stadtrat Wil, Bericht zum Postulat Grob, 18. Februar 2009

¹¹⁵ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014

6.2 Fehlende gesetzliche Grundlage

- 6.2.1 Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) besagt, dass die Staatstätigkeit nur gestützt auf **generell-abstrakte Normen** ausgeübt werden darf. Dies gilt auch für die Leistungsverwaltung, etwa für die Ausrichtung finanzieller Beiträge an Privatschulen. Die Anforderungen an die Normstufe und Normbestimmtheit hängen insbesondere davon ab, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Beiträge handelt. Bei wiederkehrenden Leistungen bedarf es in der Regel einer Normierung der Voraussetzungen und des Zwecks.¹¹⁶
- 6.2.2 Die Schulgeldzahlungen der Stadt Wil an die Mädchensekundarschule St. Katharina betragen rund CHF 2.5 Mio. pro Jahr.¹¹⁷ Der grösste Teil der Schülerinnen am «Kathi» stammt aus Wil und die Stadt trägt deren Kosten in vollem Umfang.¹¹⁸ Der Stadtrat spricht denn auch von einer **Vollfinanzierung der Privatschule St. Katharina** durch die öffentliche Hand.¹¹⁹ Angesichts des Umfangs dieser staatlichen Leistung dürfte eine formell-gesetzliche Grundlage unabdingbar sein.
- 6.2.3 Im VSG¹²⁰ des Kantons St. Gallen fehlen Bestimmungen über die Finanzierung von Privatschulen - abgesehen von Art. 39 ff. betreffend Sonderschulen. Die **Gemeinden** im Kanton St. Gallen sind kraft ihrer Autonomie befugt, in diesem Bereich **eigene Bestimmungen** zu erlassen.¹²¹ Die Stadt Wil hat allerdings von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht. Der Stadtrat selbst hat im Jahr 2014 festgehalten, dass eine gesetzliche Grundlage, etwa in der Gemeindeordnung, eine zwingende Voraussetzung für den Abschluss eines neuen Schulvertrages ist.¹²² Im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen Gemeindeordnung im Herbst 2014¹²³ und erneut anlässlich der parlamentarischen Beratung der Gemeindeordnung im Herbst 2015¹²⁴ hat der Beschwerdeführer Nr. 3 den Stadtrat resp. das Stadtparlament an das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung des «Kathi» erinnert.
- 6.2.4 Die Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage ist nicht formalistisch motiviert. Das Legalitätsprinzip steht insbesondere im Dienste der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit.¹²⁵ Die gesetzliche Normierung soll gewährleisten, dass die Ausrichtung von Beiträgen resp. Übertragung öffentlicher Aufgaben an Privatschulen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgt. Insbesondere muss sie die **Gleichbehandlung** der Leistungsempfänger garantieren. Leistungsempfänger sind einerseits die unterstützten Privatschulen und andererseits die Schüler/innen, denen der staatlich unterstützte Privat-schulunterricht letztlich zugutekommt.

¹¹⁶ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 16

¹¹⁷ Stadt Wil, Budget 2015, Kto. 21926.36126, Fr. 2'498'500.-

¹¹⁸ Vertrag zwischen dem Kloster St. Katharina und der politischen Gemeinde Wil über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina, 30. Oktober 1996, sRS 211.2, Art. 6

¹¹⁹ Stadtrat Wil, Bericht zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 5 sowie S. 8

¹²⁰ Kanton St. Gallen, Volksschulgesetz, sGS 213.1

¹²¹ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 18

¹²² Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 2

¹²³ JGWF, Vernehmlassungsantwort zur Gemeindeordnung, 31. Oktober 2014, S. 6

¹²⁴ Stadtparlament Wil, Tonprotokoll der Sitzung vom 5. November 2015, abrufbar unter http://verbalix.stadtwil.ch/index.html?2015_11_05

¹²⁵ zu den Funktionen des Legalitätsprinzips: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 368 ff.

- 6.2.5 In Bezug auf die Schüler/innen könnte ein Schulvertrag, wie er zwischen der Stadt Wil und dem Kloster St. Katharina besteht, die Funktionen einer gesetzlichen Grundlage prinzipiell erfüllen. Der Vertrag ist allgemeinverbindlich im Sinne von Art. 3 Abs. 1 und Art. 23 lit. b GG, da er für **nicht individuell bestimmte Dritte** (Schülerinnen bzw. deren Familien) Rechte begründet.¹²⁶ Aufgrund der Unterstellung unter das fakultative Referendum erhalten die allgemeinverbindlichen Vertragsnormen die gleiche demokratische Legitimation wie ein Gesetz.
- 6.2.6 Das Verhältnis der Parteien wird durch den Vertrag hingegen nicht generell-abstrakt, sondern **individuell-konkret** normiert.¹²⁷ Für die Regelung dieses Rechtsverhältnisses stellt der Vertrag selbst somit keine genügende Rechtsgrundlage dar. Vielmehr ist eine generell-abstrakte Gesetzesnorm erforderlich, welche die Voraussetzung dafür schafft, dass überhaupt ein Vertrag abgeschlossen werden kann. Diese Gesetzesnorm muss sicherstellen, dass bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe durch den Privaten die Verfassung beachtet wird.¹²⁸ Zudem muss sie gewährleisten, dass das Gemeinwesen bei der Auswahl des Vertragspartners der Rechtsgleichheit, bzw. dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten, Rechnung trägt (Abschnitt 6.4). Im Übrigen zeigt die Zusammenstellung bei Fleiner/Ivanov auf, dass die Gesetzesnormen, welche in den meisten Kantonen als Grundlage für die Finanzierung von Privatschulen existieren, abstrakt formuliert sind, d.h. sich nicht auf eine einzelne Privatschule beziehen.¹²⁹
- 6.2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für einen Schulvertrag mit der Trägerschaft des «Kathi» - und damit auch für einen «Nachtrag I» und einen «Parteiwechsel» - die erforderliche **gesetzliche Grundlage fehlt**.

6.3 Geschlechterdiskriminierung

- 6.3.1 Aufgrund des bisherigen Schulvertrages besteht die Möglichkeit des Besuchs der Schule St. Katharina lediglich für Sekundarschülerinnen. Der «Nachtrag I» würde an diesem Umstand nichts ändern. Die **Ungleichbehandlung der Geschlechter** stellt spätestens seit 1991 den Hauptstreitpunkt der Wiler Oberstufendiskussion dar.¹³⁰
- 6.3.2 Art. 8 Abs. 2 BV nennt unter den Merkmalen, die in der Regel nicht zur Begründung einer rechtlichen Ungleichbehandlung herangezogen werden dürfen, u.a. das Geschlecht. Art. 8 Abs. 3 BV statuiert explizit die Gleichberechtigung der Geschlechter im Bereich der Ausbildung. Das Diskriminierungsverbot gilt zwar nicht absolut, doch trägt eine rechtliche Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts die **Vermutung der Unrechtmässigkeit** in sich und bedarf einer qualifizierten Rechtfertigung.¹³¹ In Bezug auf das Bildungsangebot des «Kathi» ist eine solche Rechtfertigung nicht ansatzweise erkennbar. Ein Interesse an einer Schule mit musikischem und werteorientierten Profil dürfte durchaus auch bei Knaben bzw. deren Eltern bestehen. Indem die Stadt Wil ein solches Privatschulangebot exklusiv für Mädchen zugänglich macht, verletzt sie in krasser Weise den Grundsatz der Rechtsgleichheit.

¹²⁶ Erziehungsrat Kanton St. Gallen, Stellungnahme, 24. Mai 2013., S. 3

¹²⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1055

¹²⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1509 f.

¹²⁹ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 9 ff. sowie S. 23

¹³⁰ Ziff. 3.1.2 sowie dort erwähnte Quellen

¹³¹ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 21

- 6.3.3 In diesem Zusammenhang ist die Relevanz von Art. 35 Abs. 2 BV in Erinnerung zu rufen: Selbst wenn für Knaben an einer anderen Wiler Schule ein vergleichbares Bildungsangebot bestehen würde, dürfte die Schule St. Katharina die Aufnahme von Knaben dennoch nicht verweigern, da sie als **Trägerin einer öffentlichen Aufgabe** selber an die Grundrechte gebunden ist (Ziff. 6.1.3).
- 6.3.4 Nach dem Gesagten ist der Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Trägerschaft der Mädchensekundarschule St. Katharina materiell rechtswidrig, da er ganz offensichtlich Art. 8 BV verletzt.

6.4 Verletzung der Wirtschaftsfreiheit

- 6.4.1 Der auf die Erzielung eines Erwerbseinkommens ausgerichtete Betrieb von Privatschulen steht unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Unterstützt der Staat einzelne Privatschulen finanziell oder überträgt er ihnen öffentliche Aufgaben, stellt dies eine potenzielle **Wettbewerbsverzerrung** und somit eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Der Staat ist grundsätzlich verpflichtet, wirtschaftliche Konkurrenten rechtsgleich zu behandeln. Eine ungleiche Behandlung von Privatschulen ist zwar nicht ausgeschlossen, muss aber durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein.¹³²
- 6.4.2 Soweit eine private Schulträgerschaft einen öffentlichen Bildungsauftrag erfüllt, kann sie sich nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen.¹³³ Die Führung einer Schule im Auftrag und auf Kosten der Stadt Wil stellt keine privatwirtschaftliche Tätigkeit dar. Allerdings ist die Schule St. Katharina auf dem Privatschulmarkt tätig, wenn sie auswärtige Schülerinnen aufnimmt. Es liegt auf der Hand, dass der öffentliche Bildungsauftrag der Stadt Wil dem «Kathi» als Privatschule eine **vorteilhafte Marktposition** verschafft.
- 6.4.3 Der Schulvertrag ist folglich im Hinblick auf die Wirtschaftsfreiheit *anderer* Privatschulen relevant. Es stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren die Stadt Wil private Partner für die Bereitstellung des öffentlichen Bildungsangebotes auswählt. Der Stadtrat wies auf die Möglichkeit hin, dass die **Übertragung öffentlicher Aufgaben** im Bildungsbereich an Private eine Submission darstellen und somit eine Ausschreibung nach den Regeln des Beschaffungsrechts erfordern könnte.¹³⁴ Nach der hier vertretenen Auffassung fällt ein solcher Vorgang nicht unter das Beschaffungsrecht. Eine öffentliche Beschaffung liegt vor, wenn das Gemeinwesen Sachmittel und Dienstleistungen, welche es für seine Aufgabenerfüllung benötigt, auf dem freien Markt einkauft und hierzu privatrechtliche Verträge abschliesst.¹³⁵ Das Beschaffungsrecht könnte allenfalls dann anwendbar sein, wenn die Stadt Wil einzelne Schüler aufgrund spezieller Bedürfnisse an privaten Sonderschulen unterrichten lässt.
- 6.4.4 Im Falle der Schule St. Katharina wird hingegen eine hoheitliche Aufgabe, nämlich die Gewährleistung des unentgeltlichen Grundschulunterrichts, mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrages an Private übertragen. Um auch bei diesem Vorgang der Wirt-

¹³² Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 26-27

¹³³ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 26-27

¹³⁴ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 10

¹³⁵ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2011, S. 354-356

schaftsfreiheit Rechnung zu tragen, muss Art. 2 Abs. 7 BGBM¹³⁶ zur Anwendung gelangen, d.h. es muss - wie bei einer Submission - eine **Ausschreibung** erfolgen. Es ist mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten nicht vereinbar, wenn das Gemeinwesen von vornherein einen bestimmten Vertragspartner ins Auge fasst, obschon auch andere Private zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in der Lage sein könnten.

- 6.4.5 Der Abschluss eines Schulvertrages mit der Trägerschaft der Schule St. Katharina ohne vorgängige Ausschreibung verstösst somit gegen **Art. 27 BV und Art. 2 Abs. 7 BGBM**. Ebenso verletzen die laufenden Verhandlungen zwischen dem Stadtrat und dem Stiftungsrat Schule St. Katharina die genannten Rechtsnormen, denn andere Privatschulträger werden dadurch von vornherein benachteiligt bzw. übergangen.

6.5 Verletzung der Religionsfreiheit

- 6.5.1 Der Unterricht an öffentlichen Schulen hat aufgrund von Art. 15 Abs. 4 BV und Art. 62 Abs. 2 BV **religiös neutral** zu erfolgen. Die Tragweite dieser Verpflichtung ist nicht leicht zu bestimmen. Religiöse Neutralität ist jedenfalls nicht mit Religionslosigkeit gleichzusetzen. Während fakultativer Religionsunterricht und die objektive Vermittlung religiöser Inhalte zulässig sind, sieht das Bundesgericht die Pflicht zur religiösen Neutralität verletzt, wenn in den Klassenzimmern einer öffentlichen Primarschule Kruzifixe angebracht werden. Der öffentliche Schulunterricht ist von religiösen Wertungen und von Parteinahmen für bestimmte religiöse Bekenntnisse frei zu halten.^{137,138}

- 6.5.2 Aus den unter Ziff. 6.1.3 dargelegten Gründen hat sich die Schule St. Katharina im Rahmen ihres öffentlichen Bildungsauftrages religiös neutral zu verhalten. Aufgrund ihrer Geschichte als Klosterschule birgt dieses Erfordernis ein gewisses Konfliktpotenzial. In der Strategie der Stiftung finden sich folgende Aussagen hinsichtlich der religiösen Ausrichtung der Schule:

*«Die Schule St. Katharina versteht sich selbst und agiert als **katholische Schule**, die nach einer christlichen Erziehung strebt und im Schulalltag bewusst **religiöse Akzente** setzt.»*¹³⁹

*«Die befreiende Botschaft des Evangeliums ist die Grundlage unseres Glaubens, der uns auf dem Weg zur personalen Beziehung zu Christus führt. Die Erziehung, die mit den Inhalten des christlichen Glauben [sic] vertraut macht, gibt den Schülerinnen und Schülern Impulse, ihren persönlichen Lebensweg zu finden.»*¹⁴⁰

Im Handelsregister wird der Zweck der Stiftung Schule St. Katharina wie folgt wiedergegeben:

¹³⁶ Bundesgesetz über den Binnenmarkt, SR 943.02

¹³⁷ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 423

¹³⁸ Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 24

¹³⁹ Stiftungsrat Schule St. Katharina, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012, S. 8

¹⁴⁰ Stiftungsrat Schule St. Katharina, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012, S. 5

«Führung von Bildungseinrichtungen im Geiste der christlichen Werteschule mit Offenheit gegenüber anderen Religionen, wie sie von der Schwesterngemeinschaft des Dominikanerinnenklosters St. Katharina Wil seit 1809 getragen wurde. [...]»¹⁴¹

- 6.5.3 Nach dem Wissen der Beschwerdeführer macht die Schule St. Katharina die Aufnahme von Schülerinnen nicht von deren Konfession abhängig. Was den **Zugang** zu ihrem Bildungsangebot anbelangt, erfüllt sie somit das Erfordernis der religiösen Neutralität.¹⁴²
- 6.5.4 Fraglich ist, ob der **Inhalt des Bildungsangebotes** als religiös neutral bezeichnet werden kann. Mangels Kenntnis der Unterrichtsinhalte und -praktiken an der Schule St. Katharina ist es den Beschwerdeführern nicht möglich, sich diesbezüglich ein eigenes Urteil zu bilden. Der Stadtrat Wil vertrat noch 2014 unter Berufung auf das BLD die Auffassung, dass das «Kathi», solange es in religiöser Hinsicht an seinen Konzeptinhalten festhalte, den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht entspreche.¹⁴³ Aus individualrechtlicher Sicht erscheint dies wenig problematisch, sofern keine Schülerinnen gegen ihren Willen resp. gegen den Willen der Eltern dem «Kathi» zugewiesen werden. Indes ist auch die objektivrechtliche Bedeutung der religiösen Neutralität (Ziff. 6.1.2) zu berücksichtigen: Als öffentliche Schule muss das «Kathi» sein Bildungsangebot religiös neutral gestalten, unabhängig davon, ob ein entsprechender individualrechtlicher Anspruch geltend gemacht wird oder nicht.
- 6.5.5 Die Pflicht, die religiöse Neutralität des Bildungsangebotes zu gewährleisten, trifft n.b. auch die Stadt Wil. Da der Stadtrat wie oben erwähnt der Ansicht ist, dass die Schule St. Katharina das **Erfordernis der religiösen Neutralität nicht erfüllt**, ist die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an diese Schule nicht mit Art. 15 BV vereinbar - es sei denn, es würden Vorkehren getroffen, um die religiöse Neutralität der Vertragsschule sicherzustellen, was bislang nicht geschehen ist. Ganz im Gegenteil signalisiert die Stadt Wil mit der Übernahme von Art. 1 Abs. 1 des bisherigen Schulvertrages in den «Nachtrag I», dass die mutmasslich verfassungswidrigen, religiösen Konzeptinhalte der Schule St. Katharina unverändert beibehalten werden können.

6.6 Mögliche historische Legitimation von Rechtsverletzungen

- 6.6.1 Es wurde verschiedentlich argumentiert, dass die Abweichungen von positivrechtlichen Normen im Fall des «Kathi» historisch bzw. gewohnheitsrechtlich legitimiert werden könnten.^{144,145} Grundsätzlich ist die Entstehung von **Gewohnheitsrecht** im Bereich des öffentlichen Rechts möglich, wenn eine langdauernde und einheitliche Praxis besteht, diese der Rechtsüberzeugung der Beteiligten entspricht und das positive Recht Raum für eine gewohnheitsrechtliche Regelung lässt. Hingegen ist Gewohnheitsrecht, das dem positiven Recht widerspricht, laut Bundesgericht ausgeschlossen.^{146,147}

¹⁴¹ <http://sg.powernet.ch/webservices/inet/HRG/HRG.aspx/getHRGHTML?chnr=3207071043&amt=320&toBeModified=0&validOnly=0&lang=1&sort=0>

¹⁴² zum Erfordernis der Zugänglichkeit: Fleiner/Ivanov, a.a.O., S. 25

¹⁴³ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 5

¹⁴⁴ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 5

¹⁴⁵ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 3-4

¹⁴⁶ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 12, 671

¹⁴⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 196 ff.

- 6.6.2 Die Führung der Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina stellte zweifellos eine langdauernde und einheitliche Praxis dar. Diese Praxis widerspricht jedoch insbesondere dem Gleichbehandlungsgebot, d.h. einer positivrechtlichen Verfassungsnorm. Die Rechtsüberzeugung seitens der Behörden ist seit geraumer Zeit entfallen.¹⁴⁸ Die **Kriterien** für das Vorliegen einer gewohnheitsrechtlichen Norm sind somit eindeutig **nicht erfüllt**. Einzig das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage - nota bene nur für den bisherigen Schulvertrag - konnte möglicherweise gewohnheitsrechtlich legitimiert werden, nicht jedoch die anderweitigen Abweichungen vom positiven Recht.
- 6.6.3 Rechtswidrig gewordene Regelungen können unter Umständen Bestand haben, wenn sie in verwaltungsrechtlichen Verträgen fixiert sind. Obschon das Legalitätsprinzip eine Anpassung solcher Verträge verlangt, kann das **erhöhte Gewicht des Vertrauensschutzes** dazu führen, dass diese unverändert gültig bleiben. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Vertrag wohlerworbene Rechte begründet.¹⁴⁹ Vorliegend steht nach Ansicht der Beschwerdeführer jedoch nicht die Fortgeltung eines bestehenden, sondern die Begründung eines neuen verwaltungsrechtlichen Vertrages mit einer neuen Rechtsträgerschaft zur Diskussion (Abschnitt 8.1). Die Berufung auf Gewohnheitsrecht, Vertrauensschutz und wohlerworbene Rechte hätte allenfalls der **Klostergemeinschaft St. Katharina** zugestanden, solange sie die Mädchensekundarschule selber führte. Beim Abschluss eines neuen Vertrages mit der Stiftung Schule St. Katharina muss eine Rechtfertigung von Rechtsverstössen mit derlei Argumenten hingegen kategorisch ausgeschlossen sein, da ansonsten das Legalitätsprinzip unterlaufen würde.

7 Begründung: verworrene Vorgeschichte der strittigen Parlamentsbeschlüsse

7.1 Komplizierung der Rechtslage durch die Stiftungsgründung

- 7.1.1 Aufgrund der **Auslagerung der Schule St. Katharina in eine Stiftung** per 1. Januar 2012, welche ohne Rücksprache mit der Stadt Wil erfolgte¹⁵⁰, stellt sich die Frage, wie das derzeitige Verhältnis zwischen der Stadt Wil, dem Kloster St. Katharina und der Stiftung Schule St. Katharina rechtlich zu beurteilen ist. Die privatrechtliche Stiftung (Art. 80 ff. ZGB¹⁵¹) besitzt eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 52 ff. ZGB), ist der direkten Einflussnahme des Stifters entzogen¹⁵² und kann deshalb nicht als Organ des Klosters gelten.¹⁵³ Zwar soll die Stiftung die Fortführung der Schule «im Sinn und Geist der Klostergemeinschaft» sicherstellen, doch ging die Stiftungsgründung mit dem vollständigen Rückzug der Schwestern aus dem Schulgeschäft einher.¹⁵⁴ Der Stadtrat betonte, dass er weiterhin das Kloster St. Katharina als ausschliessliche Vertragspartnerin betrachte.¹⁵⁵ Dessen ungeachtet wurde die Schule ab Anfang 2012 durch die Stiftung und nicht mehr durch das Kloster geführt. Die Schulgeldzahlungen der Stadt Wil flossen dementsprechend an die Stiftung. Dieses konkludente Verhalten führte wohl zur Entstehung eines **faktischen Vertrages** zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St.

¹⁴⁸ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, insbes. S. 5, 8, 10

¹⁴⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1127 ff.

¹⁵⁰ Ziff. 3.1.8 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁵¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210

¹⁵² Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1527

¹⁵³ gl.M. das BLD: Stadtrat Wil, Antwort zur Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 2

¹⁵⁴ Stiftungsrat Schule St. Katharina, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012, S. 2

¹⁵⁵ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 2

Katharina. Der Vertrag zwischen der Stadt Wil und dem Kloster besteht zwar bis heute fort, ist jedoch Makulatur, weil er seit 2012 nicht mehr erfüllt wird.

- 7.1.2 Dass die Stiftung das Kloster als **Partei des bisherigen Schulvertrages** abgelöst hat, ist nach Ansicht der Beschwerdeführer ausgeschlossen. Es wäre mit rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen und insbesondere mit der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn die Befugnis zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ohne Einflussmöglichkeit des Gemeinwesens unter Privaten weiterübertragen werden könnte.
- 7.1.3 Die Möglichkeit, dass das Kloster zwar Vertragspartei blieb, aber die Erfüllung des Vertrages rechtmässig an die Stiftung **delegierte**, fällt ebenfalls ausser Betracht. Gemäss Art. 68 OR¹⁵⁶ sind Verträge persönlich zu erfüllen, wenn es bei der Leistung auf die Persönlichkeit des Schuldners ankommt. Es stellt sich die Frage, ob diese privatrechtliche Norm auf den verwaltungsrechtlichen Schulvertrag überhaupt anwendbar ist.¹⁵⁷ Dessen Artikel 1 und 11 bringen jedenfalls deutlich zum Ausdruck, dass der Vertrag auf das Kloster St. Katharina zugeschnitten ist und dass die Leistungserbringung durch eine andere Organisation nicht dem damaligen Willen der Parteien entspricht. Entgegen der vom Stiftungsrat geäusserten Auffassung¹⁵⁸ ist die Übernahme der Schule durch die Stiftung keineswegs vergleichbar mit der Schaffung der Schulkommission im Jahre 1993 und des Klosterbeirates im Jahre 2000. Bei den letztgenannten Gremien handelte es sich nicht um neue Rechtsträgerschaften, sondern um Organe des Klosters. Obschon diese Organe nicht nur operative, sondern auch strategische Aufgaben erfüllten, verblieb die rechtliche Herrschaft über die Schule und damit auch die strategische Verantwortung beim Kloster. Mit der Gründung der Stiftung entstand hingegen eine vom Kloster unabhängige Schulträgerschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, d.h. die Schule wurde **rechtlich verselbständigt**, worin eine klare Verletzung von Ziff. 11 des Schulvertrages zu erblicken ist.
- 7.1.4 Für die Führung einer öffentlich finanzierten Schule *durch die Stiftung Schule St. Katharina* fehlt nach dem Gesagten nicht nur eine gesetzliche, sondern auch eine formelle vertragliche Grundlage. Der **konkludente Vertrag** zwischen der Stadt Wil und der Stiftung ist **formungültig**. Eine Auslagerung der Schule vom Kloster an eine Stiftung ist durch Art. 11 des Schulvertrages ausgeschlossen und hätte deshalb eine Vertragsänderung vorausgesetzt. Diese hätte nach dem Grundsatz der Parallelität der Formen durch einen referendumspflichtigen Parlamentsbeschluss genehmigt werden müssen. Der Stadtrat scheint im Übrigen ebenfalls der Ansicht zu sein, dass die Stiftung Schule St. Katharina weder Partei des Schulvertrages geworden ist noch die Schule rechtmässig im Auftrag des Klosters führt. Andernfalls wäre der mit den Parlamentsbeschlüssen vom 11. Februar 2016 angestrebte «Parteiwechsel» obsolet.
- 7.1.5 Im vorinstanzlichen Verfahren machte der Stiftungsrat Schule St. Katharina geltend, die Übernahme der Schule durch die Stiftung sei der Stadt Wil sofort zur Kenntnis gebracht worden und die Stadt hätte nicht mit einer Vertragskündigung reagiert.¹⁵⁹ Der

¹⁵⁶ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220

¹⁵⁷ Bsp. zur analogen Anwendbarkeit des OR im Verwaltungsrecht: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 305 ff. sowie 1102

¹⁵⁸ Eugster, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 20. Juli 2016, S. 11

¹⁵⁹ Eugster, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 20. Juli 2016, S. 12

Stiftungsrat will damit wohl andeuten, die Stiftungsgründung sei von der Stadt Wil gutgeheissen worden. Davon kann indes keine Rede sein. Die Behörden wurden nach heutigem Kenntnisstand nicht direkt, sondern nur indirekt via Medien über die Stiftungsgründung informiert.¹⁶⁰ Der einseitig herbeigeführte «Parteiwechsel» sorgte bei der Stadt Wil durchaus für Unmut.¹⁶¹ Den Behörden blieb allerdings nichts anderes übrig, als die vom Kloster geschaffenen Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen. Aus rechtlicher Sicht wäre es wohl korrekt gewesen, die Schulgeldzahlungen für das «Kathi» per Januar 2012 einzustellen. Ein solcher Schritt wäre jedoch als destruktiv wahrgenommen worden und hätte die Stadt Wil vor das unlösbare Problem gestellt, die Beschulung der «Kathi»-Schülerinnen kurzfristig selber sicherstellen zu müssen. Folglich liess sich Stadt Wil den faktischen Vertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina aufzwingen, jedoch in der Erwartung, dass infolge der Gemeindevereinigung bis **spätestens Ende 2015** ein neuer, in allen Belangen **rechtmässiger Schulvertrag** abgeschlossen würde.^{162,163} Die Ablehnung des «Parteiwechsels» durch das Stadtparlament im Zuge der ersten Beratung der Vorlage «Schule 2020 [...]» darf im Übrigen als Ausdruck des Unmuts über das Verhalten der «Kathi»-Trägerschaft gedeutet werden.¹⁶⁴

7.2 Weitere Komplizierung der Rechtslage durch die Gemeindevereinigung

- 7.2.1 Die Vereinigung der Gemeinden Wil und Bronschhofen per 1. Januar 2013 führte zu einer **Ungleichbehandlung der Gemeindeteile in Bezug auf die Schulgeldzahlungen** für «Kathi»-Schülerinnen. Die Benachteiligung der Schülerinnen aus der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen wurde von den Behörden und den Stimmberechtigten mit der Zustimmung zum Vereinigungsbeschluss zwar in Kauf genommen, aber nach der Fusion zunehmend als stossend empfunden. Dies führte u.a. zu einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Erziehungsrat und zu einem Vorstoss im Stadtparlament. Sowohl die Behörden der Stadt Wil als auch der Erziehungsrat vertraten indes die Auffassung, dass die Ungleichbehandlung der Gemeindeteile bis auf Weiteres hinzunehmen sei, da der geltende Schulvertrag gemäss Art. 15 Abs. 1 GvG nur für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Wil Anwendung finden könne.¹⁶⁵
- 7.2.2 Diese Auffassung beruht indes auf einer Fehleinschätzung der Rechtslage: Infolge der Stiftungsgründung wurde der «geltende» Schulvertrag mit dem Kloster schon seit Anfang 2012 nicht mehr angewendet (Abschnitt 7.1). Das seit damals bestehende faktische Vertragsverhältnis mit der Stiftung Schule St. Katharina ist sowohl formell (u.a. fehlende Schriftlichkeit) als auch materiell (u.a. Geschlechterdiskriminierung) rechtswidrig. Daraus folgt, dass alle Schülerinnen, die seit 2012 auf Kosten der Stadt Wil das «Kathi» besuchten, von einem **rechtswidrigen Privileg** profitierten. Da es sich um eine andauernde rechtswidrige Praxis handelt, haben die Benachteiligten gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 8 BV einen **Anspruch auf Gleichbehandlung**.¹⁶⁶ Dies bedeutet, dass die Stadt Wil bereits ab 2013 das Schulgeld für «Kathi»-Schülerinnen aus Bronschhofen hätte übernehmen können - nicht qua Schulvertrag,

¹⁶⁰ Ziff. 3.3.14, 3.3.15 und 3.3.16 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁶¹ Ziff. 3.1.8 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁶² Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 2

¹⁶³ Koller, Polit-Talk, 11. Februar 2014

¹⁶⁴ Haag, Artikel und Kommentar, 26. September 2015

¹⁶⁵ Ziff. 3.1.7 und 3.1.9 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁶⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 518

sondern qua Verfassung. Genau genommen besteht ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht n.b. auch für die Sekundarschüler. Solange sich das «Kathi» jedoch explizit als Mädchenschule resp. «Kompetenzzentrum für Mädchen»¹⁶⁷ bezeichnet, dürfte ein Gleichbehandlungsanspruch der Sekundarschüler kaum geltend gemacht werden.

- 7.2.3 Nebenbemerkung: In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2013 ging der Erziehungsrat fälschlicherweise nur bei den sieben Bronschhofer Schülerinnen, die damals aufgrund eines Budgetbeschlusses das «Kathi» besuchten, von einer rechtswidrigen Privilegierung aus.¹⁶⁸ In Tat und Wahrheit ist aber die Schulbesuchsfinanzierung sämtlicher «Kathi»-Schülerinnen rechtswidrig.
- 7.2.4 Auf die Möglichkeit, die Ungleichbehandlung der Gemeindeteile gestützt auf Art. 8 BV sofort zu beenden, wurde der Stadtrat erstmals im Schreiben der Geschäftsprüfungskommission von Ende 2014¹⁶⁹ und danach noch etliche Male¹⁷⁰ hingewiesen. Es ist für die Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar, weshalb der Stadtrat stets auf dem umständlichen Weg eines «Nachtrags zum Schulvertrag» beharrte, obschon das durch die Gemeindefusion ausgelöste Problem bereits per Schuljahresbeginn 2015/2016 durch einen einfachen Rechtsanwendungsakt des Schulrates hätte gelöst werden können. Dass das Parlament dem «Nachtrag I» trotz anfänglicher Skepsis schlussendlich zustimmte, dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass der Stadtrat die Möglichkeit, die Ungleichbehandlung der Gemeindeteile auf anderem Weg zu beseitigen, konsequent in Abrede stellte.¹⁷¹

7.3 Widersprüchliches Verhalten des Stadtrates

- 7.3.1 Bis Mitte 2014 vertrat der Stadtrat sowohl gegenüber anderen Behörden als auch in der Öffentlichkeit dezidiert die Auffassung, dass die derzeitige Oberstufensituation in der Stadt Wil resp. der Schulvertrag mit dem «Kathi» rechtswidrig ist. Diese Auffassung beruhte auf einer stringenten juristischen Argumentation und wurde in der politischen Debatte niemals mit ernstzunehmenden Gegenargumenten in Frage gestellt. Bereits um die Jahrtausendwende wurde der Handlungsbedarf erkannt, auch wenn damals schul- und sozialpolitische Argumente im Vordergrund standen.¹⁷² Spätestens ab 2009 wies der Stadtrat bei jeder Gelegenheit auf die **rechtliche Unhaltbarkeit** der Oberstufensituation hin. So führte er im Bericht zum Postulat Grob aus:

«Im Volksschulgesetz des Kantons St. Gallen (VSG) gibt es keine Norm, welche dazu berechtigt, einen Vertrag mit einer Privatschule zu schliessen, der zum Inhalt hat, diese Schule voll zu finanzieren. [...]

Selbst der juristische Laie vermag unschwer zu erkennen, dass der historisch gewachsene Wiler Schulvertrag, welcher den Zugang zur Schule vom Geschlecht abhängig macht, den Art. 8 Abs. 3 BV verletzt. [...]

¹⁶⁷ Klosterbeirat St. Katharina, Medienmitteilung, 6. Dezember 2011, letzte Seite

¹⁶⁸ Ziff. 3.1.9 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁶⁹ Beweisantrag Ziff. 4.3.1 Bst. c

¹⁷⁰ bspw. Züst/Rohr, Interview und Kommentar, Wiler Nachrichten, 8. Oktober 2015, S. 5 sowie Koller, E-Mail vom 13. März 2016

¹⁷¹ Haag, Artikel, Wiler Zeitung, 13. Februar 2016, S. 43

¹⁷² Ziff. 3.1.4 sowie dort erwähnte Quellen

*Verfassungswidrigkeiten sind von Amtes wegen zu beheben. Spätestens seit dem Jahr 2000 steht in Wil [...] die nötige Korrektur an.»*¹⁷³

- 7.3.2 In der Beantwortung der Interpellation Zahner (2012) hielt der Stadtrat fest, dass «ein allfälliger **Parteiwechsel ohne gleichzeitigen Vollzug einer materiellen Vertragserneuerung für die Stadt Wil nicht in Frage kommt**» und wies erneut auf die rechtlichen Erfordernisse der «**Aufnahme beider Geschlechter und Verpflichtung zu religiöser Neutralität gemäss Bundesverfassung**» hin. Zudem erwähnte er:

*«Das in diversen bilateralen Verhandlungen erzielte Ergebnis liegt inzwischen im Entwurf vor: eine vom Stadtrat Wil zu schliessende Finanzierungsvereinbarung und ein vom Schulrat Wil zu erteilender Leistungsauftrag. [...] Formell hat der Stadtrat den Einstieg in Folgeverhandlungen mit der Stiftung Schule St. Katharina als künftige Vertragspartnerin gutgeheissen. In materieller Hinsicht äusserte sich der Stadtrat noch nicht zu den beiden Entwürfen.»*¹⁷⁴

- 7.3.3 In der Beantwortung der Interpellation Häusermann (2014) heisst es sodann:

*«Dass bisher kein Nachfolgevertrag zustande kam, ist nicht auf Unterlassungen des Stadtrats zurückzuführen, sondern auf materiell **unterschiedliche Auffassungen der Parteien**. [...] Echte Gleichbehandlung und Fairness sieht anders aus: Sie strebt danach, dass eine historisch gewachsene, sachlich nicht mehr haltbare, **geschlechterdiskriminierende und damit verfassungswidrige Privilegierung** durch eine verfassungskonforme, pädagogisch sinnvolle Lösung ersetzt wird.»*¹⁷⁵

- 7.3.4 Offensichtlich verliefen die **Verhandlungen** über einen neuen Schulvertrag im Zeitraum von **2012 bis 2014 ergebnislos**. Der Stadtrat beharrte darauf, dass der Vertrag mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehen muss, während der Stiftungsrat die vom Stadtrat geltend gemachten Rahmenbedingungen nicht akzeptieren wollte. Schliesslich unternahm der Stadtrat den Versuch, durch die Einleitung des Schlichtungsverfahrens gemäss Art. 14 des Schulvertrages eine Klärung herbeizuführen. In seinem Schlichtungsbegehren wies er im Wesentlichen auf die gleichen Rechtsverletzungen hin wie die Beschwerdeführer in den Abschnitten 6.2 bis 6.5 der vorliegenden Beschwerde. Das BLD weigerte sich jedoch, das Schlichtungsverfahren einzuleiten.¹⁷⁶

- 7.3.5 Per 1. August 2014 kam es zu einem Wechsel im Schulratspräsidium und damit auch im Stadtrat.¹⁷⁷ Der Stadtrat vollzog nun, was seine Haltung in der Oberstufenfrage anbelangt, eine abenteuerliche **Kehrtwende**. Er verabschiedete sich von seinem Vorsatz, innert der dreijährigen Frist gemäss Art. 15 GvG, d.h. bis Ende 2015, eine materielle Erneuerung des Schulvertrages zu vollziehen. Um das faktische Scheitern der Vertragsverhandlungen zu kaschieren, wurde das Projekt «Schule 2020» entworfen. Die Oberstufenfrage soll nunmehr lediglich als Teilprojekt innerhalb einer umfassenden Schul-

¹⁷³ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009, S. 5

¹⁷⁴ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012, S. 2-3

¹⁷⁵ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014, S. 1 und S. 2

¹⁷⁶ Ziff. 3.1.10 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁷⁷ Communiqué vom 6. Juli 2014 unter <http://www.stadtwil.ch/de/polver/verwaltung/aktuellesver/newsarchiv/>

strategie behandelt werden. Auf diese Weise würde der Zeithorizont für die Herstellung eines verfassungsmässigen Zustandes einmal mehr verlängert (bis 2023 gemäss Parlamentsbeschluss vom 11. Februar 2016¹⁷⁸). Am Schulvertrag sollen im Sinne einer «Übergangslösung» lediglich die «**nötigsten Anpassungen**» vorgenommen werden, nämlich die Legitimierung der Stiftung Schule St. Katharina als Vertragspartnerin sowie die Ausdehnung des örtlichen Geltungsbereiches auf Bronschhofen.¹⁷⁹

7.3.6 Aus objektiver Sicht ist nicht nachvollziehbar, weshalb gerade die genannten Anpassungen nötig sein sollen, während die Beseitigung anderer «Ungerechtigkeiten», mitunter gravierender Grundrechtsverletzungen, als unnötig betrachtet wird. Die seit 2013 bestehende Ungleichbehandlung der Sekundarschülerinnen in den verschiedenen Ortsteilen ist zweifellos stossend. Mindestens so stossend ist jedoch die schon weitaus länger andauernde Ungleichbehandlung der **Sekundarschüler**, Realschülerinnen und Realschüler, denen in der Stadt Wil ein weniger breites Bildungsangebot zur Verfügung steht als den **Sekundarschülerinnen**.¹⁸⁰ Überdies ist stossend, dass die Privatschule St. Katharina mit öffentlichen Geldern finanziert wird, während **andere Privatschulen**, welche ebenso wertvolle pädagogische Arbeit leisten, keine solche Finanzierungsmöglichkeit haben. Schliesslich ist die Situation auch insofern problematisch, als das «Kathi» vornehmlich leistungsstarke Sekundarmädchen beschult und sich so als Eliteschule profilieren kann, während sich die **öffentlichen Oberstufen** mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler arrangieren müssen (vgl. Art. 1 Abs. 1 VVU¹⁸¹). Das Legalitätsprinzip gebietet, dass alle diese «Ungerechtigkeiten» auf den nächstmöglichen Zeitpunkt beseitigt werden. So wäre die Aufnahme von Knaben ans «Kathi» im Rahmen des bestehenden Klassenkontingents jederzeit realisierbar, denn dafür wären weder Anpassungen der Infrastruktur noch des Personalbestandes nötig. Mit dem «Nachtrag I» würde indes nur die Ungleichbehandlung der Gemeindeteile beendet, wogegen die übrigen Rechtsverstösse für eine unnötig lange Dauer aufrechterhalten und «scheinlegalisiert» würden.

7.3.7 Gegenüber der Öffentlichkeit wurde die Einigung zwischen Stadt- und Stiftungsrat auf eine «Übergangslösung» als grosse Leistung und als Durchbruch in der Oberstufenfrage dargestellt. Die Medienberichterstattung erweckte den Anschein, als hätte die jahrelange Auseinandersetzung um das «Kathi» ausschliesslich **persönliche Gründe** gehabt, welche sich mit dem Abgang der ehemaligen Schulratspräsidentin in Luft aufgelöst haben.¹⁸² In Wahrheit wurde **kein einziger Streitpunkt geklärt**, sondern man hat sich lediglich darauf geeinigt, bis auf Weiteres nicht mehr über die juristischen Unstimmigkeiten zu sprechen und stattdessen der Bürgerschaft Sand in die Augen zu streuen.

7.3.8 Der Stadtrat vermied es fortan tunlichst, sich zu den rechtlichen Aspekten der Oberstufenfrage in irgendeiner Weise zu äussern. In der Parlamentsvorlage vom 29. April 2015 erklärt er lediglich:

„Verschiedene Abklärungen des Stadtrates und die gemeinsamen Gespräche [mit dem Stiftungsrat] haben gezeigt, dass nur eine einvernehmliche Lösung Ziel führend [sic]

¹⁷⁸ Stadtrat Wil, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), 3. Februar 2016, Art. 10

¹⁷⁹ Ziff. 3.2.3 f. sowie dort erwähnte Quellen

¹⁸⁰ gl.M. einst auch der Stadtrat: Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014, S. 2

¹⁸¹ Kanton St. Gallen, Verordnung über den Volksschulunterricht, sGS 213.12

¹⁸² Suter, Artikel und Kommentar, Wiler Zeitung, 19. Dezember 2014, S.

sein kann. Dabei stellte sich heraus, dass der bisher verfolgte, **auf rechtliche Aspekte fokussierte Weg** sich kaum für eine zukunftsgerichtete Lösung der Oberstufenfrage und eine Klärung der Rolle der Mädchensekundarschule St. Katharina in der Beschulung von Jugendlichen eignet.“¹⁸³

- 7.3.9 Die Beschwerdeführer stellen nicht in Abrede, dass die Lösung der Oberstufenfrage verschiedensten Ansprüchen - vorab pädagogischen, aber auch sozialen, ökonomischen und politischen - zu genügen hat. Insofern ist eine ausschliessliche Fokussierung auf rechtliche Aspekte selbstverständlich nicht zielführend. Nichtsdestotrotz muss anerkannt werden, dass in einem Rechtsstaat das Recht den **zwingenden Rahmen** für jede politische Lösung vorgibt. Die Behörden sind nicht befugt, sich über das Recht hinwegzusetzen, auch nicht im Rahmen einer «Übergangslösung». Der Entschluss des Stadtrates, die rechtliche Problematik der Oberstufenfrage bis auf Weiteres zu ignorieren, ist offensichtlich auf den politischen Druck der «Kathi»-Lobby zurückzuführen. Indem der Stadtrat diesem Druck nachgab, verletzte er seine Amtspflichten, die er einst selber zutreffend beschrieben hat:

*«Jede Schulbehörde ist verpflichtet, nur solche Lösungen weiterzuverfolgen, die mit den geltenden Rechtsregeln konform sind. [...] Die Tatsache, dass in der Stadt Wil, früher von Seiten des Klosterbeirats, heute vom Stiftungsrat, in aller Öffentlichkeit empfohlen wird, rechtliche Erfordernisse zu ignorieren, weil sie gegebenenfalls zu (vom Stiftungsrat) unerwünschten Lösungen führen oder aus sonstigen Gründen nicht wesentlich seien, entbindet Stadtrat und Schulrat nicht von ihrer **Pflicht, gesetzmässig zu handeln**. [...] Keine verantwortungsvoll handelnde Behörde darf sich einem Grundsatz 'Politik vor Recht' verschreiben, auch wenn [der] Druck in diese Richtung geht.»*¹⁸⁴

- 7.3.10 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Stadtrat im Jahr 2015 genau das tat, was er im Jahr 2012 noch kategorisch ausgeschlossen hatte: Er schlug dem Parlament einen «**Parteiwechsel ohne gleichzeitigen Vollzug einer materiellen Vertragserneuerung**» vor. Mit dem «Nachtrag I zum Schulvertrag» soll die **Bereinigung** der rechtlich unhaltbaren Oberstufensituation um weitere Jahre **hinausgezögert** werden. Die Stiftung Schule St. Katharina käme in den Genuss einer formell abgesicherten öffentlichen Finanzierung, ohne die für öffentliche Schulen geltenden Verpflichtungen zu erfüllen. Das Verhalten des Stadtrates und seine Kommunikation in Sachen «Kathi» müssen als **krass widersprüchlich**, inkohärent, willkürlich und treuwidrig gewertet werden.¹⁸⁵ Dadurch wurde eine freie und fundierte Willensbildung der Stimmberechtigten hinsichtlich der Referendumsvorlage «Schule 2020 [...]» von vornherein verunmöglicht.

8 Begründung: Rechtswidrigkeit der Parlamentsbeschlüsse

8.1 Rechtsmissbräuchlicher «Parteiwechsel»

- 8.1.1 Nach Ansicht des Stadtrates beinhalten die Parlamentsbeschlüsse vom 16. Februar 2016 lediglich einen **Nachtrag** zum bestehenden Schulvertrag, welcher im Wesentlichen eine

¹⁸³ Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015, S. 9

¹⁸⁴ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 11

¹⁸⁵ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 805 ff. sowie Rz. 820

Ausdehnung des örtlichen Geltungsbereiches und eine Befristung beinhaltet, sowie den Übergang des Vertrages auf eine neue Gegenpartei.¹⁸⁶ Dagegen vertreten die Beschwerdeführer die Auffassung, dass das Parlament de facto einen **neuen Schulvertrag** mit der Stiftung Schule St. Katharina genehmigt hat.

- 8.1.2 Soweit ersichtlich ist die einzige Bestimmung, die im Kanton St. Gallen als Grundlage für Parteiwechsel in verwaltungsrechtlichen Verträgen existiert, Art. 11 GvG betreffend (Gesamt-)Rechtsnachfolge von Gemeinden. Ansonsten scheint das Institut der Vertragsübertragung, d.h. des Parteiwechsels im fortbestehenden Vertragsverhältnis, **nur im Privatrecht** etabliert zu sein.¹⁸⁷ Eine allgemeine vertragsrechtliche Regelung fehlt. Gesetzesbestimmungen finden sich auch im Privatrecht ausschliesslich dort, wo Vertragsübertragungen im Rahmen von Universalsukzessionen stattfinden, insbesondere im Erb- und Gesellschaftsrecht. Dass Vertragsübertragungen im Rahmen von Singularsukzessionen ebenfalls möglich sind, ist Ausfluss der privatrechtlichen Vertragsfreiheit. Da sich ein Gemeinwesen im Bereich hoheitlicher Tätigkeit nicht auf die Vertragsfreiheit berufen kann, sondern an das Legalitätsprinzip gebunden ist, muss bezweifelt werden, dass eine Singularsukzession, wie sie die Stadt Wil beim Schulvertrag vorsieht, überhaupt zulässig ist. Jedenfalls scheint es hierfür keine Präzedenzfälle zu geben.
- 8.1.3 Ein Parteiwechsel in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag ist jedenfalls dann unzulässig, wenn damit, wie vorliegend, eine **Rechtsumgehung** bezweckt wird. Die Äusserungen des Stadtrates im vorinstanzlichen Verfahren belegen, dass er den unorthodoxen Weg eines Nachtrags in Verbindung mit einem Parteiwechsel wählte, um einer Diskussion über die Rechtmässigkeit des Schulvertrages in Bezug auf seine Voraussetzungen und seinen Inhalt auszuweichen. Der eigentlich naheliegende Weg, welcher darin bestanden hätte, mit der Stiftung einen neuen Vertrag abzuschliessen und den alten Vertrag durch eine Aufhebungsvereinbarung mit dem Kloster aufzulösen, wurde vom Stadtrat wohlweislich gemieden. Der Genehmigungsbeschluss vom 11. Februar 2016 soll nach seiner Auffassung lediglich die in der synoptischen Darstellung¹⁸⁸ farbige **markierten Textteile** umfassen, welche «*eine allfällige Unrechtmässigkeit des Kathi-Vertrags nicht verstärken*»¹⁸⁹. Der Parteiwechsel entpuppt sich somit als formaljuristischer Winkelzug, mit dem die Aufrechterhaltung der notorisch rechtswidrigen Oberstufensituation ermöglicht werden soll.
- 8.1.4 Dass eine Rechtsumgehung vorliegt, erhellt überdies auch die folgende Betrachtung: Art. 15 Abs. 2 GvG schreibt vor, dass innert dreier Jahre nach der Gemeindevereinigung die Reglemente und allgemeinverbindlichen Vereinbarungen der bisherigen Gemeinden anzupassen oder neu zu erlassen sind. Aufgrund dieser Bestimmung hat die Stadt Wil zahlreiche Reglemente überarbeitet, wobei sie selbstverständlich davon ausging, dass deren **Inhalt gesamthaft zu überprüfen** und ggf. an das geltende Recht anzupassen ist. Eine blosser Ausdehnung des Geltungsbereichs durch einen Nachtrag erfolgte bei keinem einzigen Reglement. Lediglich im Falle des Schulvertrages, welcher von allen Erlassen wohl am dringendsten an das geltende Recht anzupassen wäre, wurde auf eine gesamthafte Überprüfung verzichtet.

¹⁸⁶ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 4-5

¹⁸⁷ dazu Bauer, Parteiwechsel im Vertrag: Vertragsübertragung und Vertragsübergang, Diss. Universität St. Gallen, 2010

¹⁸⁸ Stadtrat Wil, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016

¹⁸⁹ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 4

- 8.1.5 Würde die Umgehung einer Vertragserneuerung auf dem Weg des «Parteiwechsels» als zulässig angesehen, bliebe die Herstellung einer rechtmässigen Oberstufensituation vollständig der Willkür der politischen Behörden unterworfen. Zwar weist der Stadtrat auf die Befristung des «Nachtrags I» hin.¹⁹⁰ Diese Befristung könnte jedoch durch einen «Nachtrag II» nach Belieben verlängert oder sogar aufgehoben werden, falls weiterhin **keine Einigung über einen verfassungskonformen Vertrag** mit der Stiftung zustande kommt. Wenn eine Rechtsumgehung mittels «Nachtrag» das eine Mal zugelassen würde, gäbe es keinen Grund, sie ein anderes Mal als unzulässig zu betrachten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen erscheint es durchaus denkbar, dass sich die Wiler Behörden aus Gründen der politischen Opportunität dereinst ganz vom Ziel einer materiellen Vertragserneuerung verabschieden und den heute als «Übergangslösung» bezeichneten Zustand per «Nachtrag II» in eine Dauerlösung umwandeln könnten.
- 8.1.6 Selbst wenn ein Parteiwechsel zulässig wäre, könnte er nicht auf dem von der Stadt Wil gewählten Weg herbeigeführt werden. Hierzu wäre nämlich eine **dreiseitige Vereinbarung** zwischen der austretenden, der eintretenden und der im Vertrag verbleibenden Partei erforderlich. Der Nachtrag I nennt indes nur die Stadt Wil und die Stiftung Schule St. Katharina als Parteien. Er kann mangels Beteiligung der Klostersgemeinschaft St. Katharina keinen Vertragsübergang von dieser auf die Stiftung Schule St. Katharina bewirken, sondern begründet ein neues Vertragsverhältnis zwischen der Stadt Wil und der Stiftung, während der Vertrag zwischen der Stadt Wil und der Klostersgemeinschaft davon unberührt bleibt. Gemäss dem Grundsatz «falsa demonstratio non nocet» beinhaltet der Parlamentsbeschluss vom 11. Februar 2016 somit den Abschluss eines neuen Vertrages, auch wenn er als «Nachtrag mit Parteiwechsel» bezeichnet wird. Der neue Vertrag kann selbstredend nicht nur den farbig markierten Text des «Nachtrags I» umfassen, weshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren der **gesamte Vertragsinhalt** sowie die Voraussetzungen des Vertragsschlusses zu prüfen sind.
- 8.1.7 Die rechtsmissbräuchliche «Tarnung» des neuen Vertrags als «Nachtrag mit Parteiwechsel» beeinträchtigte die **freie politische Willensbildung** der Stimmberechtigten, denen dieser Vertrag zum fakultativen Referendum unterbreitet wurde.

8.2 Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie

- 8.2.1 Die angefochtenen Parlamentsbeschlüsse beinhalten zwei trennbare Sachfragen: einerseits den Vertragsschluss mit der Stiftung Schule St. Katharina und andererseits die Ermöglichung von Schulgeldzahlungen für Schülerinnen aus der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen. Der Stadtrat setzt die erstgenannte Sachfrage mit dem «Parteiwechsel», die zweitgenannte Sachfrage mit dem «Nachtrag I» gleich, und behauptet, die Stimmberechtigten hätten im Falle eines Referendums separat über beide Fragen befinden können.¹⁹¹ Gleich argumentiert auch der Stiftungsrat Schule St. Katharina.¹⁹² Diese Darstellung entspricht offensichtlich nicht den Tatsachen. Der Vertragstext des «Nachtrags» nennt die Stiftung als Vertragspartei.¹⁹³ Mit der Zustimmung zum «Nachtrag I» (Beschluss Ziff. 1) wird somit auch der Vertrag mit der Stiftung genehmigt, zumal im

¹⁹⁰ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 4

¹⁹¹ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 5

¹⁹² Eugster, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 20. Juli 2016, S. 9

¹⁹³ Stadtrat Wil, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016

Beschluss Ziff. 1 die Zustimmung zum Beschluss Ziff. 2 («Parteiwechsel») ausdrücklich vorbehalten wird. Eine Zustimmung zum «Nachtrag I» bei gleichzeitiger Ablehnung des «Parteiwechsels» ist aufgrund der Formulierung der Anträge und des Vertragstextes nicht möglich. Die Auftrennung in zwei Beschlüsse macht auf diese Weise keinen Sinn. Die Stadt Wil hat hier also das «Kunstwerk» vollbracht, den Grundsatz der Einheit der Materie gleich doppelt zu verletzen: Zwei **trennbare Sachfragen** wurden durch die Formulierung der Beschlüsse **miteinander verknüpft**, sodass die Auftrennung in zwei Beschlüsse ihrerseits zum Problem wird. Die Nichtbeachtung der Einheit der Materie verletzt das Recht der Stimmberechtigten auf unverfälschte Willenskundgabe.¹⁹⁴

- 8.2.2 Die Möglichkeit, über die Schulgeldzahlungen für Bronschhofer Schülerinnen und den Vertragsschluss mit der Stiftung separat entscheiden zu können, wäre im Hinblick auf ein mögliches Referendum entscheidend gewesen. Die Ungleichbehandlung der Gemeindeteile hinsichtlich der Schulgeldzahlungen wurde wohl von der ganzen Bevölkerung als stossend empfunden und es war **unbestritten**, dass dieser Zustand beseitigt werden muss. Höchst **umstritten** war hingegen, ob die Stiftung trotz Nichteinhaltung der Verfassung formell als Schulträgerin legitimiert und der rechtswidrige Zustand bis 2023 aufrechterhalten werden darf.¹⁹⁵
- 8.2.3 Wie erwähnt (Ziff. 7.3.6) vertreten die Beschwerdeführer - und mit ihnen wohl viele Stimmberechtigte - die Meinung, dass die Herstellung einer rechtmässigen Oberstufenorganisation auf dem schnellstmöglichen Weg zu erfolgen hat, nötigenfalls durch Auflösung des faktischen Vertragsverhältnisses mit der Stiftung Schule St. Katharina; solange aber das «Kathi» in der heutigen Form weiterbesteht, soll es selbstverständlich den Sekundarschülerinnen aus allen Gemeindeteilen offen stehen. Eine in dieser Weise **differenzierte Willenskundgabe** wird durch die Konstruktionsweise der Vorlage «Schule 2020 [...]» **verunmöglicht**: Wer aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit die Erneuerung des Schulvertrages («Parteiwechsel») ablehnt, muss sich gezwungenermassen auch gegen die Gleichbehandlung der Sekundarschülerinnen aus Bronschhofen («Nachtrag I») aussprechen. Wer umgekehrt nicht den Unmut der Bronschhofer Bevölkerung auf sich ziehen will, wird genötigt, die rechtswidrige Vertragserneuerung gutzuheissen. Dies erscheint gerade deshalb äusserst problematisch, weil die Benachteiligung der Bronschhofer Schülerinnen auch unabhängig vom Vertrag gestützt auf Art. 8 BV beseitigt werden könnte.¹⁹⁶ Dass unter den geschilderten Umständen keine freie politische Willensbildung und -kundgabe möglich ist, liegt auf der Hand. Der politische Druck aus den Ortsteilen Bronschhofen und Rossrüti^{197,198} dürfte im Übrigen erklären, weshalb der «Parteiwechsel» am 11. Februar 2016 vom Parlament grossmehrheitlich genehmigt wurde, obschon er am 24. September 2015 noch abgelehnt worden war (Abschnitt 3.2).

8.3 Absichtliche Herbeiführung der rechtswidrigen Beschlüsse

- 8.3.1 Die nachfolgend angeführten Beweise lassen keinen Zweifel, dass nicht nur der Stadtrat, sondern auch das **Stadtparlament** von der Rechtswidrigkeit des Schulvertrages

¹⁹⁴ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 1388

¹⁹⁵ Malgaroli, Polit-Talk, Wiler Nachrichten, 17. September 2015, S. 7

¹⁹⁶ Ziff. 7.2.2 sowie dort erwähnte Quellen

¹⁹⁷ Rohr, Leserbrief, Wiler Nachrichten, 1. Oktober 2015, S. 38

¹⁹⁸ Eltern aus Rossrüti, Brief an die Mitglieder des Stadtparlaments, Dez. 2015

Kenntnis hatte und mit der Zustimmung zur Vorlage «Schule 2020 [...]» **bewusst** auf die Bereinigung der rechtlich unhaltbaren Situation verzichtete:

- a) Der Stadtrat hatte die Rechtswidrigkeit der Oberstufensituation und die rechtlichen Anforderungen an einen neuen Schulvertrag seit 2009 mehrmals im Parlament thematisiert;^{199,200,201}
- b) Die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments hatte stets Zugang zu sämtlichen Informationen betreffend «Kathi» und hat sich Ende 2014 intensiv mit der rechtlichen Problematik auseinandergesetzt;²⁰²
- c) Der für die Beratung der Vorlage «Schule 2020 [...]» zuständigen parlamentarischen Kommission lag das Rechtsgutachten Fleiner/Ivanov vom 20. Mai 2007 sowie das Schlichtungsbegehren des Stadtrates vom 7./15. Mai 2014 vor;²⁰³
- d) Die Rechtswidrigkeit des «Nachtrags I zum Schulvertrag» wurde in den Lokalmedien thematisiert;^{204,205,206,207,208}
- e) In den Parlamentsdebatten vom 24. September 2015 und vom 11. Februar 2016 wurde die rechtliche Problematik von mehreren Votanten zur Sprache gebracht; die Stadtpräsidentin entgegnete auf diese Kritik, der Stadtrat habe «nie behauptet», dass der Vertrag rechtlich korrekt sei bzw. man sei sich bewusst, dass man sich «auf dünnem Eis» bewege.²⁰⁹

8.3.2 Ein wider besseres Wissen gefasster, rechtswidriger Parlamentsbeschluss verletzt nicht nur das **Legalitätsprinzip** (Art. 5 Abs. 1 BV), sondern auch das **Willkürverbot** (Art. 9 BV) und den Grundsatz von **Treu und Glauben** (Art. 5 Abs. 3 BV sowie Art. 9 BV). Das für Willkürakte charakteristische Merkmal der qualifizierten Unrichtigkeit bzw. Unhaltbarkeit²¹⁰ ist eindeutig erfüllt. Ebenso ist eine Verletzung von Treu und Glauben klar zu bejahen: Es liegt ein Rechtsmissbrauch vor, wenn das Stadtparlament seine Entscheidungskompetenz absichtlich zur Herbeiführung eines rechtswidrigen Erfolges nutzt.

8.4 Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten

8.4.1 Das Recht der Wiler Stimmberechtigten auf freie politische Willensbildung (Art. 34 Abs. 2 BV) wurde mit der Referendumsvorlage «Schule 2020 [...]» in mehrfacher Hinsicht verletzt.²¹¹ Dass es effektiv nicht zu einer Volksabstimmung kam, ändert nichts an die-

¹⁹⁹ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009

²⁰⁰ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012

²⁰¹ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014

²⁰² Beweisanträge Ziff. 4.3.1

²⁰³ Koller, E-Mail, 25. November 2015

²⁰⁴ Malgaroli, Polit-Talk, Wiler Nachrichten, 17. September 2015, S. 7

²⁰⁵ Züst/Pfitzke, Interview, Wiler Nachrichten, 1. Oktober 2015, S. 7

²⁰⁶ Haag, Kommentar, Wiler Zeitung, 26. September 2015, S. 39

²⁰⁷ Koller, Leserbrief, 2. Oktober 2015

²⁰⁸ Malgaroli, Polit-Talk, Wiler Nachrichten, 4. Februar 2016, S. 5

²⁰⁹ Tonprotokolle der Parlamentssitzungen vom 24. September 2015 und 11. Februar 2016, abrufbar unter verbalix.stadtwil.ch/index.html?2015_09_24 sowie verbalix.stadtwil.ch/index.html?2016_02_11

²¹⁰ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 804 ff.

²¹¹ Abschnitte 7.3, 8.1 sowie 8.2

ser Feststellung. Wie unter Ziff. 5.1.3 dargelegt, haben die Beschwerdeführer bewusst auf die Ergreifung des fakultativen Referendums verzichtet, weil eine freie politische Willensbildung von vornherein unmöglich war. Nicht erst eine allfällige Volksabstimmung, sondern bereits **das fakultative Referendum steht als Akt der politischen Willensbildung unter dem Schutz von Art. 34 Abs. 2 BV**. Ein Beschluss, der dem fakultativen Referendum unterstand, gilt als demokratisch legitimiert, unabhängig davon, ob das Referendum ergriffen wurde oder nicht. Ein nicht ergriffenes Referendum kann insofern als «stillschweigende Volksabstimmung» betrachtet werden. Wird ein rechtswidriger Beschluss absichtlich dem fakultativen Referendum unterstellt, um ihm den Anschein demokratischer Legitimität zu verleihen, wird das Rechtsstaatsprinzip unterlaufen und das Rechtsinstitut des fakultativen Referendums missbraucht. Den Stimmberechtigten wird vorgegaukelt, eine Entscheidung treffen zu können, wo aus rechtlicher Sicht gar kein Entscheidungsspielraum besteht.

- 8.4.2 Eine Beeinträchtigung der freien politischen Willensbildung ging im Übrigen auch vom Bericht und Antrag des Stadtrates²¹² aus: Die Parlamentsvorlage stellt für die Stimmberechtigten die wichtigste Grundlage für die Willensbildung im Hinblick auf ein fakultatives Referendum dar. An die darin enthaltenen Informationen sind folglich die gleichen Anforderungen zu stellen wie an die amtlichen Erläuterungen zu Abstimmungsvorlagen: Über den Zweck und die Tragweite der Vorlage muss objektiv informiert werden.²¹³ Indem der Stadtrat die rechtliche Problematik der Vorlage gänzlich verschweigt und für sein Abrücken von früher vertretenen Rechtsauffassungen keinerlei sachliche Erklärung liefert, verletzt er seine **Pflicht zur objektiven Information**. Für die Meinungsbildung eines gesetzestreuen Stimmbürgers dürfte der Umstand, dass die Behörden eine dem fakultativen Referendum unterstehende Vorlage selber als rechtswidrig erachten resp. damit die Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen Zustandes bezwecken, durchaus relevant sein. Klärungsbedürftig wäre aus Sicht der Stimmberechtigten u.a. auch die Frage, ob durch den «Parteiwechsel» eine historische Legitimation auf die Stiftung Schule St. Katharina übertragen wird, resp. ob die Stiftung in der Folge die Beibehaltung des rechtswidrigen Zustandes mit gewohnheitsrechtlichen Ansprüchen rechtfertigen könnte, wie das Kloster dies früher getan hat (Abschnitt 6.6).

8.5 Zusammenfassung: materielle und formelle Mängel der Parlamentsbeschlüsse

- 8.5.1 Die erwähnten rechtlichen Mängel der Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 sind zum Teil als **materielle Mängel** zu qualifizieren, weil sie den Inhalt des neuen Schulvertrages betreffen; zum Teil handelt es sich um Mängel, welche die Voraussetzungen resp. das Zustandekommen des Vertrages betreffen und insofern **formeller Natur** sind. Diese Differenzierung ist relevant, weil das St. Galler Gemeindegesetz zwischen der Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit (Art. 163 GG) und der Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln (Art. 164 GG) unterscheidet. Es gilt allerdings zu bedenken, dass auch formelle Erfordernisse stets im Dienst materiell-rechtlicher Ziele stehen.

²¹² Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015

²¹³ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 1390a

8.5.2 Zusammengefasst weisen die strittigen Parlamentsbeschlüsse folgende Mängel auf:

- a) Fehlen einer gesetzlichen Grundlage, Art. 5 Abs. 1 BV, vgl. Abschnitt 6.2: formeller Mangel, materiell geht es um Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit;
- b) Geschlechterdiskriminierung, Art. 8 BV, vgl. Abschnitt 6.3: materieller Mangel;
- c) Nichtdurchführung eines diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens, Art. 27 BV und Art. 2 Abs. 7 BGBM, vgl. Abschnitt 6.4: formeller Mangel, materiell geht es um die Gleichbehandlung der Konkurrenten;
- d) Nichtgewährleistung der religiösen Neutralität, Art. 15 BV, vgl. Abschnitt 6.5: materieller Mangel;
- e) irreführende Bezeichnung des neuen Vertrags als «Nachtrag mit Parteiwechsel», vgl. Abschnitt 8.1: formeller Mangel, materiell geht es um Rechtssicherheit und um die freie politische Willensbildung;
- f) Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie, vgl. Abschnitt 8.2: formeller Mangel, materiell geht es um die freie politische Willensbildung;
- g) widersprüchliche bzw. fehlende behördliche Informationen über Hintergründe und rechtliche Bedeutung der Beschlüsse, vgl. Abschnitt 7.3 sowie Ziff. 8.4.2: formeller Mangel, materiell geht es um die freie politische Willensbildung;
- h) willkürliche und treuwidrige Beschlussfassung trotz Kenntnis der oben genannten Mängel, vgl. Abschnitt 8.3: formeller Mangel, materiell geht es um die Wahrung aller oben genannten Rechtsgüter.

9 Begründung: Zulässigkeit der Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG

9.1 Schutz der politischen Rechte als Zweck von Art. 164 GG

- 9.1.1 Im vorinstanzlichen Verfahren war strittig, ob die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG das **richtige Rechtsmittel** darstellt, um gegen die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Verletzung ihrer politischen Rechte vorzugehen. Die Vorinstanz äussert daran Zweifel, ohne sich jedoch auf einen Standpunkt festzulegen.²¹⁴ Fest steht, dass die politischen Rechte ein hohes Rechtsgut mit Verfassungsrang (Art. 34 BV) darstellen und entsprechenden Schutz verdienen. Gemäss Art. 88 Abs. 2 BGG muss den Stimmberechtigten ein wirksames Rechtsmittel zur Verfügung stehen, um gegen eine mögliche Verletzung ihrer politischen Rechte vorzugehen.
- 9.1.2 Die Unterscheidung der Abstimmungsbeschwerden wegen Rechtswidrigkeit (Art. 163 GG) und wegen Verfahrensmängeln (Art. 164 GG) dürfte sogar Fachpersonen zuweilen Schwierigkeiten bereiten. Prinzipiell stellt nämlich auch ein Verfahrensmangel eine Rechtswidrigkeit dar. Insofern regelt Art. 164 GG einen Spezialfall einer Rechtswidrigkeit. Verfahrensvorschriften dienen keinem Selbstzweck, sondern der Verwirklichung des materiellen Rechts. Auch hinter Art. 164 GG muss deshalb ein materiell-rechtlicher

²¹⁴ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 2.3.

Schutzzweck stehen. Nach Ansicht der Beschwerdeführer **dient Art. 164 GG dem Schutz der politischen Rechte** der Stimmbürger/innen, denn Verfahrensfehler im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen können die freie politische Willensbildung beeinträchtigen. Die Auffassung der Beschwerdeführer, wonach die Beschwerde nach Art. 164 GG funktionell der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 88 Abs. 2 BGG entspricht und in der vorliegenden, äusserst aussergewöhnlichen Fallkonstellation das richtige Rechtsmittel darstellt, erscheint nach dem Gesagten zumindest vertretbar.

- 9.1.3 Die Beschwerdeführer sind nicht anwaltlich vertreten und verfügen über keine abgeschlossene juristische Ausbildung. Es würde das Verbot des überspitzten Formalismus verletzen, ihnen allein aufgrund eines Irrtums in Bezug auf die **Unterscheidung von Art. 163 GG und Art. 164 GG** den Rechtsschutz zu versagen. Die Beschwerdeführer haben bereits in der Beschwerdeschrift vom 25. Februar 2016 (Abschnitt 3.1) dargelegt, dass sie in erster Linie eine Verletzung ihrer politischen Rechte rügen und aus welchen Überlegungen sie hierzu eine Beschwerde nach Art. 164 GG erhoben haben. Dabei haben sie klargestellt, dass die angefochtenen Parlamentsbeschlüsse aus ihrer Sicht nicht nur formell, sondern auch materiell rechtswidrig sind, dass sie es aber für sachgerecht halten, gegen die bereits eingetretene Verletzung ihrer politischen Rechte frühzeitig vorzugehen und nicht den Ablauf der Referendumsfrist abzuwarten, was für eine Beschwerde nach Art. 163 GG erforderlich gewesen wäre.
- 9.1.4 Die Vorinstanz bezweifelt, dass mit der Beschwerde nach Art. 164 ein **Parlamentsbeschluss** angefochten werden kann.²¹⁵ Bei teleologischer und bundesrechtskonformer Auslegung von Art. 164 GG kann daran jedoch kein Zweifel bestehen. Jeder behördliche Akt, der die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen kann, muss anfechtbar sein (Art. 88 Abs. 2 BGG). N.b. bezieht sich die vorliegende *Abstimmungsbeschwerde* - und dies scheint die Vorinstanz zu verkennen - nicht auf die Abstimmung im Parlament. Es ist nämlich davon auszugehen, dass Parlamentsmitglieder bei einer Abstimmung im Parlament nicht als Stimmberechtigte handeln, sondern als Behördenmitglieder; dementsprechend können sie nicht gestützt auf Art. 164 GG gegen Verfahrensmängel im Parlamentsbetrieb vorgehen. Die vorliegende Beschwerde betrifft indessen eine **Volksabstimmung**, die zwar effektiv nicht stattgefunden hat, aber hätte stattfinden können, wenn die Beschwerdeführer das fakultative Referendum ergriffen hätten. Um entscheiden zu können, ob sie fakultatives Referendum nutzen wollen oder nicht, sind die Stimmberechtigten auf zuverlässige Informationen über den Gegenstand der Referendumsvorlage angewiesen. Im Falle des Schulvertrages St. Katharina haben die Behörden nicht nur widersprüchliche Informationen verbreitet, sondern wollten das Rechtsinstitut des fakultativen Referendums gezielt dazu missbrauchen, einem illegitimen Beschluss den Anschein demokratischer Legitimität zu verleihen. Ein solcher Rechtsmissbrauch kann durchaus als «Verfahrensmangel» - wenn auch in sehr ungewöhnlicher Ausprägung - betrachtet werden. Fest steht jedenfalls, dass dadurch die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt wurden, weshalb die Beschwerdeführer daran festhalten, dass sie mit der Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG das richtige Rechtsmittel ergriffen haben.
- 9.1.5 Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmung von Art. 164 Abs. 2 GG, betreffend **Rügeobliegenheit** bei Verfahrensfehlern in der Bürgerversammlung, per analogiam auf Ge-

²¹⁵ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 2.3.

meindeparlamente anwendbar ist. Eine solche Obliegenheit könnte jedenfalls nur den Beschwerdeführer Nr. 3 treffen, da nur er bei der Beschlussfassung anwesend und rederechtigt war. Der Beschwerdeführer Nr. 3 sowie weitere Votanten haben anlässlich der Parlamentssitzungen vom 24. September 2015 und vom 11. Februar 2016 die Mängel der strittigen Vorlage zur Sprache gebracht.²¹⁶ Auch in den Lokalmedien wurde die Rechtmässigkeit des Schulvertrages thematisiert.²¹⁷ Eine noch detailliertere Rüge der Mängel hätte die Beschlussfassung nicht verhindert, denn der rechtswidrige Beschluss wurde vom Stadtrat und der Parlamentsmehrheit absichtlich herbeigeführt. Im Übrigen hatte der Beschwerdeführer Nr. 3 bereits im Herbst 2014 veranlasst, dass die Geschäftsprüfungskommission den Stadtrat in einem Schreiben eindringlich und detailliert auf die rechtlichen Probleme hinsichtlich des Schulvertrages aufmerksam machte.²¹⁸ Somit steht ausser Frage, dass der Beschwerdeführer Nr. 3 in guten Treuen das ihm Zumutbare unternommen hat, um das Zustandekommen der rechtswidrigen Parlamentsbeschlüsse zu verhindern.

9.2 Materielle Prüfung einer Vorlage im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde

- 9.2.1 Da von den Beschwerdeführern wie erwähnt nicht nur formelle, sondern auch materielle Mängel gerügt werden, stellt sich die Frage, ob auch letztere im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG geprüft werden können. Nach Ansicht der Beschwerdeführer muss dies vorliegend **ausnahmsweise möglich** sein.
- 9.2.2 Laut Bundesgericht führt der Umstand einer **allfälligen materiellen Unrechtmässigkeit** der zur Abstimmung unterbreiteten Vorlage in der Regel für sich allein zu keiner direkten Verletzung der freien Willenskundgabe, wenn die Unrechtmässigkeit der vom Volk angenommenen Vorlage nachträglich in einem Beschwerdeverfahren nach Art. 82 lit. a oder b BGG geprüft und der Rechtsschutz somit nach der Abstimmung gewährt werden kann. Dies gilt grundsätzlich sowohl für Initiativen als auch für behördliche Vorlagen. Bei Initiativen besteht jedoch die Möglichkeit einer vorgängigen materiellen Prüfung im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde, soweit das kantonale Recht die Prüfung von Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht vorsieht.²¹⁹
- 9.2.3 Im Kanton St. Gallen werden **Initiativen** gemäss Art. 36 Abs. 3 lit. a RIG²²⁰ i.V.m. Art. 81 Abs. 1 GG vorgeprüft. Es ist somit gewährleistet, dass sie nur zur Abstimmung gelangen, wenn sie mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehen. Für **behördliche Vorlagen** gilt dies nicht. Es stellt sich die Frage, ob den Behörden damit ein Freipass erteilt werden soll, den Stimmberechtigten rechtswidrige Vorlagen zu unterbreiten. Eine solche Interpretation wäre absurd. Vielmehr dürfte diese Rechtslage dadurch zu erklären sein, dass bei Initiativen eine erhöhte Gefahr von materiellen Rechtswidrigkeiten besteht, weil die Initianten solche zwecks Erreichung ihrer politischen Ziele in Kauf nehmen könnten. Es soll verhindert werden, dass das Initiativrecht zur Herbeiführung von rechtswidrigen Entscheiden missbraucht wird. Demgegenüber scheint der Gesetzgeber davon auszugehen, dass das Missbrauchspotenzial bei behördlichen Vorlagen ge-

²¹⁶ Stadtparlament Wil, Tonprotokolle, abrufbar unter verbalix.stadtwil.ch/index.html?2015_09_24 sowie http://verbalix.stadtwil.ch/index.html?2016_02_11

²¹⁷ Ziff. 8.3.1 Bst. d

²¹⁸ Beweisantrag 4.3.1 Bst. c

²¹⁹ BGE 139 I 195, E. 1.3

²²⁰ Kanton St. Gallen, Gesetz über Referendum und Initiative, sGS 125.1

ringer ist, weil die Behörden das öffentliche Recht von Amtes wegen zu beachten haben und nach Treu und Glauben nur solche Vorlagen zur Abstimmung bringen dürfen, die sie für rechtmässig halten. Vorliegend versuchen die Behörden der Stadt Wil, diese ratio legis auszuhebeln, indem sie den Stimmberechtigten absichtlich eine rechtswidrige Vorlage zum fakultativen Referendum unterbreiten und sich darauf berufen, dass eine vorgängige materielle Prüfung nicht vorgesehen sei.²²¹ Derartiges behördliches Verhalten darf nicht geschützt werden. Aus diesem Grund lässt das Bundesgericht eine vorgängige materielle Prüfung einer behördlichen Abstimmungsvorlage in Ausnahmefällen zu (nachfolgend Ziff. 9.2.4). Dasselbe muss für Vorlagen gelten, die dem fakultativen Referendum unterstehen, denn auch diese tangieren die politischen Rechte der Stimmberechtigten.

- 9.2.4 Eine materielle Überprüfung einer Vorlage im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde kann zum Schutz der freien Willensbildung der Stimmberechtigten erforderlich sein, wenn die **Rechtswidrigkeit offensichtlich** ist. Dies stellte das Bundesgericht in einem Entscheid betreffend die Wahlkreiseinteilung im Kanton Zug fest. In einem vorausgehenden Verfahren hatte das Bundesgericht das Wahlverfahren für den Kantonsrat als verfassungswidrig beurteilt. Dennoch schlug der Kantonsrat den Stimmberechtigten in einer Variantenabstimmung erneut dieses Wahlverfahren vor. Das Bundesgericht befand, dass eine Abstimmung über eine derart offensichtlich bundesverfassungswidrige Vorlage die freie Willensbildung beeinträchtigt und somit Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.²²²
- 9.2.5 Der vorliegende Fall unterscheidet sich vom vorstehend erwähnten Sachverhalt insofern, als die Rechtswidrigkeit der Vorlage nicht bereits von einem Gericht festgestellt wurde. Indes ist die Rechtswidrigkeit zumindest hinsichtlich der Geschlechterdiskriminierung (Abschnitt 6.3) und der fehlenden gesetzlichen Grundlage (Abschnitt 6.2) offenkundig und wurde niemals mit ernstzunehmenden Argumenten bestritten. Erschwerend kommt hinzu, dass die **zuständigen Behörden selber** öffentlich die Auffassung vertreten haben, dass der Schulvertrag rechtswidrig ist und in diese Form nicht erneuert werden darf (Abschnitt 7.3).

10 Begründung: Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids (Antrag Ziff. 4.1.1)

10.1 Falsche Auslegung des Fristerfordernisses von Art. 164 Abs. 3 GG

- 10.1.1 Die nachfolgenden Ausführungen stehen unter der Prämisse, dass die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG als Rechtsmittel gegen Parlamentsbeschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen, zur Verfügung steht.
- 10.1.2 Die strittigen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil wurden am 11. Februar 2016 gefasst. Gemäss Art. 164 Abs. 3 GG ist die Abstimmungsbeschwerde innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrundes zu erheben. Die Beschwerdeführer haben in der Beschwerdeschrift vom 25. Februar 2016 klargestellt, dass sie die **Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 als Beschwerdegrund** betrachten und dass die Erhebung der Beschwerde ihrer Ansicht nach rechtzeitig - nämlich am letzten Tag der vierzehntägigen Frist - erhoben wurde. Darüber hinaus haben sie explizit festgehalten:

²²¹ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 2

²²² BGE 139 I 195, E. 1.3 sowie E. 4

*«In Bezug auf die Fristwahrung ist unbeachtlich, dass die Rechtswidrigkeit des Nachtrags I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina seit Veröffentlichung der Parlamentsvorlage bekannt war. Erst die absichtliche Genehmigung der rechtswidrigen Vorlage resp. deren Unterstellung unter das fakultative Referendum stellen das Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde dar. Hätte das Parlament die Vorlage abgelehnt oder zurückgewiesen, wäre diese im Hinblick auf die politischen Rechte der Beschwerdeführer (vorläufig) ohne Relevanz geblieben.»*²²³

10.1.3 Die Vorinstanz hat sich mit diesen Ausführungen nicht auseinandergesetzt, was eine **Verletzung des rechtlichen Gehörs** (Art. 29 Abs. 2 BV) darstellt. Zur Begründung ihres Nichteintretens-Entscheidens greift die Vorinstanz exakt auf jenes Argument zurück, das die Beschwerdeführer im oben zitierten Abschnitt der Beschwerdeschrift bereits entkräftet hatten:

*«Spätestens im Zeitpunkt als Bericht und Antrag vom 18. November 2015 an das Stadtparlament gingen, hatten Sebastian Koller als Stadtparlamentarier und Präsident der Jungen Grünen Wil-Fürstenland sowie Simon Cappelli als Vorstandsmitglied der Jungen Grünen Wil-Fürstenland Kenntnis davon, worüber das Stadtparlament Wil am 11. Februar 2016 beschliessen soll. Zu diesem Zeitpunkt waren die von den Beschwerdeführern **gerügten Verfahrensfehler bereits bekannt**, weshalb die vierzehntägige Frist seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds spätestens am 18. November 2015 zu laufen begann (Art. 164 Abs. 3 GG).»*²²⁴

10.1.4 Worin die «gerügten Verfahrensfehler» überhaupt bestehen, wird im gesamten Entscheid nirgends erwähnt. Hätte die Vorinstanz festgehalten, dass die Beschwerdeführer die Parlamentsbeschlüsse selbst als den angefochtenen, formell (und materiell) fehlerhaften Akt betrachten, würde die Unhaltbarkeit ihrer Argumentation sogleich ins Auge stechen. Die Auffassung, die **Parlamentsbeschlüsse** hätten bereits **vor deren Zustandekommen angefochten** werden müssen, ist geradezu abstrus. Ein in der Zukunft liegender Akt kann niemals «bekannt» und somit auch nicht Anfechtungsgegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sein.

10.1.5 Wäre die Abstimmungsbeschwerde, wie von der Vorinstanz gewünscht, bereits Ende November 2015 erhoben worden, hätte sie sich höchstens gegen den **Bericht und Antrag des Stadtrates**, keinesfalls aber gegen die Parlamentsbeschlüsse richten können. In diesem Fall hätte die Vorinstanz absehbar einen anderen Grund gefunden, nicht auf die Beschwerde einzutreten: Ein Antrag an das Stadtparlament kann per se unmöglich eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten verursachen. Erst wenn ein Antrag in einen referendumpflichtigen Parlamentsbeschluss mündet, kommen die politischen Rechte der Stimmberechtigten ins Spiel. Ein fehlerhafter Antrag an das Parlament - komme er von der Exekutive oder aus der Parlamentsmitte - muss noch lange nicht bedeuten, dass auch ein fehlerhafter Beschluss gefasst wird. Die Stimmberechtigten dürfen darauf vertrauen, dass sich das Parlament an das Legalitätsprinzip hält, selbst wenn die Exekutive, einzelne Parlamentsmitglieder oder andere Akteure das Gegenteil fordern. Ebenso dürfen die Stimmberechtigten davon ausgehen, dass das Parlament seine Aufsichtsfunktion gegenüber der Exekutive (Art. 61 Abs. 2 GG und Art. 27

²²³ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Beschwerdeschrift), 25. Februar 2016, Ziff. 3.3.2

²²⁴ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 2.3.

Abs. 1 GO²²⁵) wahrnimmt und sich von ihr nicht zu rechtswidrigen Beschlüssen verleiten lässt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich das Parlament bei der ersten Beratung der Vorlage «Schule 2020 [...]» noch ausgesprochen skeptisch gezeigt, den Parteiwechsel abgelehnt und mehrere Rückweisungsanträge gutgeheissen hatte. Die grossmehrheitliche Gutheissung der stadträtlichen Anträge am 11. Februar 2016 war deshalb - entgegen der Unterstellung der Vorinstanz - keineswegs voraussehbar.²²⁶

- 10.1.6 Die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Stimmberechtigten präventiv gegen einen möglicherweise bevorstehenden, fehlerhaften Parlamentsbeschluss vorgehen müssten, bedeutet nichts anderes als eine **Perversion des Grundsatzes von Treu und Glauben**. Die Vorinstanz postuliert hier eine Obliegenheit der Stimmberechtigten, den Behörden zu misstrauen! Ihr Entscheid ist in diesem Punkt ganz offensichtlich unhaltbar (Verletzung von Art. 9 BV).
- 10.1.7 Die Argumentation der Vorinstanz, die Beschwerde hätte Ende November 2015 erhoben werden müssen, ist im Übrigen **völlig beliebig** und nicht zu Ende gedacht. Dass der Stadtrat in Bezug auf das «Kathi» eine Kehrtwende vollzogen hatte und auf eine rechtswidrige Vertragsanpassung hinarbeitete, wurde der Öffentlichkeit schon Ende Dezember 2014 bekannt (Ziff. 7.3.7). Die Vorinstanz hätte sich insofern auch auf den Standpunkt stellen können, dass die Beschwerdeführer bereits die Ankündigung der rechtswidrigen Parlamentsvorlage²²⁷ hätten anfechten müssen. Ebenso gut hätte sie behaupten können, der Fristenlauf sei durch die Publikation der ersten Parlamentsvorlage²²⁸ im Frühjahr 2015 in Gang gesetzt worden. Warum ausgerechnet die Publikation der zweiten Parlamentsvorlage die «Kenntnis des Beschwerdegrundes», d.h. des (noch nicht erfolgten!) Parlamentsbeschlusses ausgelöst haben soll, ist nicht einzusehen.
- 10.1.8 Selbst wenn man den Bericht und Antrag des Stadtrates vom 18. November 2015 als Anfechtungsobjekt betrachten wollte, dürfte nicht angenommen werden, dass die Stimmberechtigten unmittelbar davon Kenntnis erhielten. Parlamentsvorlagen tragen das Datum der Verabschiedung durch den Stadtrat. Der Versand an die Mitglieder des Parlaments erfolgt erst Tage oder sogar Wochen später, und bis zur Publikation auf der Website der Stadt Wil können mehrere Wochen verstreichen. Ohnehin kann von den Stimmberechtigten nicht erwartet werden, dass sie sich laufend mit den Parlamentsgeschäften befassen und diese daraufhin überprüfen, ob sie zu einer Verletzung ihrer politischen Rechte führen könnten, falls sie die parlamentarische Beratung unverändert überstehen würden. Sollte die Vorinstanz an die **Sorgfaltspflichten der Beschwerdeführer** höhere Anforderungen stellen als an durchschnittliche Stimmberechtigte, was aus dem Entscheid nicht klar hervorgeht, so hätte sie dies im Einzelnen begründen müssen (Art. 29 Abs. 2 BV). Erhöhte Anforderungen hinsichtlich der «zumutbaren Sorgfalt» könnten höchstens an den Beschwerdeführer Nr. 3 gestellt werden, und zwar gestützt auf Art. 164 Abs. 2 GG. Diesbezüglich sei auf Ziff. 9.1.5 verwiesen. Politische Parteien werden zur Beschwerdeführung in Stimmrechtssachen zugelassen, damit sie die Interessen der (durchschnittlichen!) Stimmberechtigten wahren können (Ziff.

²²⁵ Stadt Wil, Gemeindeordnung vom 28. Februar 2016, sRS 111.1

²²⁶ Ziff. 3.2.5 und 8.2.3 sowie dort erwähnte Quellen

²²⁷ Stadtrat Wil, Medienmitteilung, 16. Dezember 2014

²²⁸ Stadtrat Wil, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015

5.1.2). In Bezug auf die Beschwerdeführer Nr. 1 lässt sich die Annahme erhöhter Sorgfaltspflichten deshalb keinesfalls rechtfertigen.

10.1.9 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das Fristerfordernis der Beschwerde nach Art. 164 Abs. 3 GG derart eng und willkürlich auslegt, dass den Stimmberechtigten ein **wirksamer Rechtsschutz von vornherein verwehrt** bliebe. Ein sachlicher Grund für eine solche Anwendung der Formvorschriften von Art. 164 GG existiert nicht. Der vorinstanzliche Entscheid verletzt somit das Verbot des übersprungen Formalismus resp. er ist als formelle Rechtsverweigerung²²⁹ zu qualifizieren. Die Funktion von Rechtsmittelfristen liegt in der Gewährleistung der Rechtssicherheit und allenfalls der Verfahrensökonomie. Die Vorinstanz kann ihre Auffassung unmöglich mit der **Rechtssicherheit** begründen, denn ein Bedürfnis nach Rechtssicherheit entsteht bei referendumspflichtigen Parlamentsbeschlüssen frühestens nach dem ungenutzten Ablauf der Referendumsfrist. Gründe der **Verfahrensökonomie** bestehen im Falle einer Beschwerde nach Art. 164 GG, wenn vermieden werden soll, dass aufwendige Vorbereitungen für eine Volksabstimmung fortgesetzt werden, obschon bereits feststeht, dass kein gültiges Ergebnis zustande kommen kann. Im vorliegenden Fall liefen noch keine solchen Vorbereitungen, und die Vorinstanz wird nicht ernsthaft behaupten wollen, sie hätte die weitere Beratung der Vorlage «Schule 2020 [...]» durch das Stadtparlament per sofort untersagt, wenn Ende November 2015 eine Beschwerde dagegen erhoben worden wäre.

10.2 Ungerechtfertigte Unterlassung einer Prüfung nach Art. 163 GG

10.2.1 Da die Vorinstanz die irrige Auffassung vertrat, die formellen Voraussetzungen einer Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG seien nicht erfüllt, hätte sie die Beschwerde konsequenterweise auch als Abstimmungsbeschwerde nach Art. 163 GG prüfen müssen. Dies folgt aus dem Grundsatz der **Rechtsanwendung von Amtes wegen**.²³⁰ Nachdem die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung²³¹ ebenfalls den Standpunkt vertreten hatte, dass eine Beschwerde nach Art. 164 GG nicht zulässig sei, haben die Beschwerdeführer sogar explizit eine **Prüfung nach Art. 163 GG beantragt**.²³² Die Vorinstanz ist darauf zu Unrecht nicht eingetreten. Ihre lapidare Feststellung, der Streitgegenstand werde mit der Antragsstellung bestimmt und eine Änderung sei nur innerhalb der Rechtsmittelfrist zulässig²³³, ist unhaltbar und erfüllt nicht die Anforderungen an eine rechtsgenügeliche Begründung (Verletzung von Art. 9 und Art. 29 Abs. 2 BV).

10.2.2 Die Vorinstanz hätte zunächst klarstellen müssen, ob sie den Antrag vom 20. April 2016 als **prozessualen Zusatzantrag** zur Beschwerde vom 25. Februar 2016 betrachtet oder als Erhebung einer neuen Beschwerde nach Art. 163 GG, welche neben die bereits erhobene Beschwerde nach Art. 164 GG trat. Im zweitgenannten Fall wäre es widersinnig, auf die Beschwerde nach Art. 163 GG nicht einzutreten mit dem Argument, die Frist nach Art. 164 GG sei bereits abgelaufen. Die Vorinstanz scheint indessen von der erstgenannten Möglichkeit (prozessualer Antrag) auszugehen. Diesfalls ist entgegen der

²²⁹ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 831 ff.

²³⁰ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1632

²³¹ Stadtrat Wil, Schreiben an das DI (Vernehmlassung), 8. April 2016, S. 2

²³² Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Replik), 20. April 2016, Ziff. 1.1.1 sowie Ziff. 2.4.6

²³³ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 2.4.

Unterstellung der Vorinstanz festzuhalten, dass die materiellen Rechtsbegehren gemäss Beschwerdeschrift vom 25. Februar 2016 durch den Zusatzantrag vom 20. April 2016 keine Änderung erfahren haben. Selbst die Begründung der Beschwerde wurde mit der Replik nur konkretisiert und nicht auf gänzlich neue Aspekte ausgeweitet. Die Beschwerdeführer haben bereits in der Beschwerdeschrift unmissverständlich zu erkennen gegeben, inwiefern sie ihre Rechte verletzt sehen und welche Anordnungen sie von der Vorinstanz verlangen. Am 20. April 2016 haben sie lediglich beantragt, eine weitere Rechtsgrundlage für die Gutheissung ihrer Begehren zu prüfen, wobei bereits in der Beschwerdeschrift erwähnt worden war, dass diese Rechtsgrundlage grundsätzlich in Betracht kommen könnte, aber zu jenem Zeitpunkt nicht zur Verfügung stand.²³⁴ Insofern kann nicht einmal von einem neuen rechtlichen Vorbringen - das sogar im Verfahren vor Verwaltungsgericht noch zulässig wäre²³⁵ - gesprochen werden, geschweige denn von einer **Änderung des Streitgegenstandes**. Dem vorinstanzlichen Entscheid liegt hier eine qualifiziert unrichtige und damit willkürliche Interpretation verfahrensrechtlicher Begriffe zugrunde.

10.3 Bemerkungen zur (Nicht-)Behandlung der aufsichtsrechtlichen Anzeige

10.3.1 Der Entscheid der Vorinstanz über die aufsichtsrechtliche Anzeige²³⁶ kann bedauerlicherweise nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Im Sinne einer gesamthaften «Würdigung» des vorinstanzlichen Entscheids wird an dieser Stelle dennoch darauf eingegangen. Es ist nicht zuletzt der **empörende Umgang des DI mit der aufsichtsrechtlichen Anzeige**, der die Beschwerdeführer dazu veranlasst, das Verwaltungsgericht um einen eigenen Entscheid in der Sache statt um Rückweisung zu ersuchen (Ziff. 10.5.3). Allenfalls könnte das Verwaltungsgericht in einem «obiter dictum» eine klärende Stellungnahme zu den Voraussetzungen einer aufsichtsrechtlichen Anzeige und insbesondere zur Frage der Subsidiarität (Ziff. 10.3.7) abgeben.

10.3.2 Die Beschwerdeführer haben neben Abstimmungsbeschwerde eine aufsichtsrechtliche Anzeige eingereicht, um sicherzustellen, dass alle ihre Vorbringen geprüft werden, selbst wenn auf die Abstimmungsbeschwerde ganz oder teilweise nicht eingetreten werden sollte. Es war nämlich absehbar, dass das DI nach Möglichkeiten suchen würde, einer Auseinandersetzung mit der Causa «Kathi» auszuweichen, wie dies die kantonalen Verwaltungsbehörden bislang stets getan haben (nachfolgend Ziff. 10.3.3). Durch die Anzeige sollte ein neuerliches «Ausweichmanöver» verunmöglicht und eine Erledigung durch das DI erzwungen werden - auch um einen Weiterzug und somit eine **lange Verfahrensdauer zu vermeiden**. Die Beschwerdeführer haben allerdings nicht damit gerechnet, dass das DI so dreist sein könnte, eine aufsichtsrechtliche Prüfung trotz der Offensichtlichkeit der geschilderten Missstände zu verweigern.

10.3.3 Nicht nur den Behörden der Stadt Wil, sondern auch der Kantonsverwaltung ist die rechtlich unhaltbare **Situation hinsichtlich des «Kathi» seit langem bekannt**. So hat das BLD im Jahr 2007 ein Gutachten zur Finanzierung von Privatschulen durch Gemeinden im Kanton St. Gallen erstellen lassen - dies gerade auch mit Blick auf die Mädchensekundarschule St. Katharina (Ziff. 3.1.5). Obschon aus dem Gutachten klar hervor-

²³⁴ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an das DI (Beschwerdeschrift), 25. Februar 2016, Ziff. 3.1.2

²³⁵ Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 919

²³⁶ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 3.

geht, dass der Wiler Schulvertrag dem übergeordneten Recht widerspricht, sah sich das BLD nie zu einer Intervention veranlasst. In einem Schreiben vom 24. März 2010 hielt das BLD fest, dass die Schule St. Katharina die verfassungsrechtliche Pflicht zur religiösen Neutralität nicht erfülle.²³⁷ Ebenfalls im Jahr 2010 wurde eine Vertreterin des BLD von der Wiler Schulratspräsidentin eingehend über die Oberstufenproblematik unterrichtet.²³⁸ In einer Stellungnahme vom 31. Januar 2012 bezeichnete das BLD die Übertragung der Mädchensekundarschule an eine Stiftung als vertragswidrig²³⁹, und schliesslich gelangte der Stadtrat im Mai 2014 mit einem ausführlich begründeten Schlichtungsgesuch an das BLD. Das BLD verzichtete indessen auf die Einleitung des Schlichtungsverfahrens mit der offensichtlich unzutreffenden Begründung, es liege keine Streitigkeit aus dem bestehenden Vertrag vor.²⁴⁰ Wenig später wies der Stadtrat das Amt für Gemeinden darauf hin, «dass die ausschliessliche Beschulung von Mädchen übergeordnetem Recht widersprechen könnte».²⁴¹ Sodann nahm das BLD im April 2015 eine «grobe Vorprüfung» des «Nachtrags I zum Schulvertrag» vor, wie sich die Leiterin des Dienstes für Recht und Personal in einem Zeitungsinterview ausdrückte. Im gleichen Interview findet sich auch die folgende Aussage:

*«Zu einer rechtlichen Abklärung auf kantonaler Ebene käme es bei einer Aufsichtsbeschwerde im konkreten Fall.»*²⁴²

10.3.4 Wie die geschilderten Vorgänge belegen, hätten die kantonalen Aufsichtsbehörden schon zahlreiche Gelegenheiten gehabt, auf eine Korrektur des rechtswidrigen Zustands hinzuwirken. N.b. wären sie dazu aufgrund des Legalitätsprinzips auch verpflichtet gewesen. Die obige Aussage der Leiterin Recht und Personal des BLD veranlasste die Beschwerdeführer zur Annahme, dass ihre Abstimmungsbeschwerde bzw. die subsidiär erhobene aufsichtsrechtliche Anzeige nun die längst überfällige «rechtliche Abklärung auf kantonaler Ebene» auslösen würde. In Anbetracht der langjährigen Passivität des BLD und der neusten, alles überbietenden Verweigerung einer aufsichtsrechtlichen Prüfung durch das DI muss von einem **Totalversagen der Gemeindeaufsicht** in der Causa «Kathi» gesprochen werden.

10.3.5 Um die Nichtbehandlung der aufsichtsrechtlichen Anzeige zu rechtfertigen, verweist das DI auf eine Publikation in der St. Gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis aus dem Jahr 1988.²⁴³ Die dort beschriebenen **Praxisgrundsätze** werden vom DI indes auf willkürliche Weise **falsch interpretiert**. In der besagten Publikation heisst es zum Umgang mit aufsichtsrechtlichen Anzeigen:

«Wo andere rechtliche Möglichkeiten bestehen, um derartige Mängel [in der Verwaltungsführung] zu beseitigen, ist von den aufsichtsrechtlichen Befugnissen nicht oder nur mit grösster Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Insbesondere in jenen Fällen, in denen zur Geltendmachung von Verwaltungsfehlern der Gemeinde formelle Rechtsmittel gegeben sind, steht das aufsichtsrechtliche Verfahren [...] nicht zur Verfügung [...].

²³⁷ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014, S. 5

²³⁸ Beweisantrag Ziff. 4.3.1 Bst. a

²³⁹ Ziff. 3.1.8 sowie dort erwähnte Quellen

²⁴⁰ Ziff. 3.1.10 sowie dort erwähnte Quellen

²⁴¹ Ziff. 3.1.12 sowie dort erwähnte Quellen

²⁴² Züst/Gschwend, Interview, Wiler Nachrichten, 7. April 2016, S. 7

²⁴³ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 3.3.

*Dies gilt jedenfalls, soweit das aufsichtsrechtliche Verfahren zur Durchsetzung lediglich privater Interessen des Anzeigers dienen soll und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erforderten.»*²⁴⁴

Es müssten demnach **beide Voraussetzungen** (Möglichkeit eines formellen Rechtsmittelverfahrens und Verfolgung rein privater Interessen) **kumulativ** erfüllt sein, damit die Nichtbehandlung einer begründeten aufsichtsrechtlichen Anzeige gerechtfertigt wäre.

- 10.3.6 Die Unterstellung des DI, die Beschwerdeführer würden mit ihrer Anzeige **rein private Interessen** verfolgen, ist als impertinent zurückzuweisen. Die Beschwerdeführer rügen eine Beeinträchtigung der freien politischen Willensbildung, welche alle Stimmberechtigten der Stadt Wil betrifft. Zudem machen sie in Bezug auf den Schulvertrag verschiedene Grundrechtsverletzungen geltend, von denen sie gar nicht direkt betroffen sind. Am Schutz der Grundrechte besteht ein öffentliches Interesse.²⁴⁵ U.a. stehen die Chancengleichheit der Wiler Oberstufenschüler sowie die rechtliche Gleichbehandlung von Privatschulträgerschaften auf dem Spiel. Vor diesem Hintergrund von privaten Interessen der Beschwerdeführer zu sprechen, ist im höchsten Grade ignorant.
- 10.3.7 Hinsichtlich der zweiten Voraussetzung, der Möglichkeit eines formellen Rechtsmittelverfahrens, leidet die Argumentation des DI an einem unauflösbaren inneren Widerspruch. Das DI verneint die Zulässigkeit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige, verweist die Beschwerdeführer deswegen auf den ordentlichen Rechtsweg²⁴⁶, stellt sich aber im selben Entscheid auf den Standpunkt, dass das **ordentliche Rechtsmittel** infolge Fristablaufs **nicht zur Verfügung steht**, und zieht die Zulässigkeit dieses Rechtsmittels sogar grundsätzlich in Zweifel.²⁴⁷ Die irrigen Ansichten des DI hätten zur Konsequenz, dass eine Person, der in einer Verwaltungssache ein Rechtsmittel zusteht, durch dessen Nichtergreifung auch ihr Recht zur Erstattung einer aufsichtsrechtlichen Anzeige in dieser Sache für immer verwirren würde. Die aufsichtsrechtliche Anzeige stünde dieser Person demnach nicht subsidiär zum ordentlichen Rechtsmittel, sondern überhaupt nicht zur Verfügung! Das DI führt so den Begriff der Subsidiarität ad absurdum. Der Grundsatz der Subsidiarität darf nicht dazu führen, dass die aufsichtsrechtliche Anzeige «durch die Hintertür» an eine Frist und an eine Legitimation gebunden wird. Es ist nämlich gerade das Wesensmerkmal der aufsichtsrechtlichen Anzeige, dass sie von jedermann und jederzeit eingereicht werden kann, gerade auch dann, wenn eine Beschwerdefrist verpasst wurde.²⁴⁸

10.4 Weitere Beanstandungen des vorinstanzlichen Entscheids

- 10.4.1 Die Parteinarbeit der Vorinstanz für die Beschwerdegegnerin ist bereits aus der Sachverhaltsdarstellung zu erahnen. Es werden dort ausschliesslich die Begehren der Beschwerdeführer wiedergegeben (Bst. B.), während auf deren Begründung mit keiner Silbe eingegangen wird. Es wird nicht einmal erwähnt, dass die Beschwerdeführer die Garantie der politischen Rechte anrufen. Demgegenüber werden die Begründungen der

²⁴⁴ Kanton St. Gallen, GVP 1988, Nr. 91

²⁴⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 568

²⁴⁶ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 3.3.

²⁴⁷ DI, Entscheid, 6. Februar 2017, E. 2.3.

²⁴⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1840 sowie 1845 f.

Gegenparteien immerhin mit einigen Sätzen gewürdigt (Bst. E. und O.). Diese ungleiche Berücksichtigung der Parteien in der Sachverhaltsdarstellung wäre vertretbar, wenn eine **Auseinandersetzung mit der Begründung** der Beschwerdeführer in den Erwägungen erfolgen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Für einen Leser ohne Vorkenntnisse ist aus dem Entscheid nicht ersichtlich, worum es in der Sache überhaupt geht. Die Vorinstanz hat damit die Ansprüche der Beschwerdeführer auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie auf rechtliches Gehör und einen begründeten Entscheid (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt.

10.4.2 Das Verhalten der Vorinstanz erscheint auch unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten höchst fragwürdig. Wie unter Ziff. 10.1.2 erwähnt, wurde bereits in der Beschwerdeschrift vom 25. Februar 2016 darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführer die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 und nicht irgendwelche früheren behördlichen Akte als Anfechtungsobjekt betrachten. Die Vorinstanz hätte ihre hiervon abweichende Einschätzung (Ziff. 10.1.3) bereits zu Beginn des Verfahrens kundtun und den Schriftenwechsel auf die Eintretensfrage beschränken können. Das von der Vorinstanz durchgeführte, äussert aufwendige und langwierige Verfahren (Abschnitt 3.3) hat sich nachträglich als unnötig und sinnlos erwiesen. In Anbetracht der Tatsache, dass der entstandene Verfahrensaufwand hauptsächlich durch das **unzweckmässige Vorgehen der Vorinstanz** verursacht wurde, ist die von den Beschwerdeführern erhobene Entscheidgebühr von CHF 1000.- völlig überrissen. Ein derart kümmerlicher, rudimentär begründeter Nichteintretens-Entscheid, wie er am 6. Februar 2017 ergangen ist, hätte bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt gefällt werden können. Die Vorinstanz muss sich daher den Vorwurf der **Rechtsverzögerung** gefallen lassen, zumal sie im Vergleich mit anderen Rechtspflegebehörden bekanntermassen eine geringe Fallzahl zu bewältigen hat.

10.5 Zusammenfassung und Ersuchen um Verzicht auf Rückweisung

10.5.1 Die Vorinstanz hat mit ihrem Vorgehen und ihrem Entscheid die Verbote der Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus (**Art. 29 Abs. 1 BV**) sowie die Begründungspflicht und damit den Gehörsanspruch der Beschwerdeführer (**Art. 29 Abs. 2 BV**) verletzt. Da die angeführten Begründungen nicht nur falsch, sondern ganz offensichtlich vorgeschoben und unhaltbar sind, verletzt der Entscheid zudem das Willkürverbot (**Art. 9 BV**).

10.5.2 Die Rechtsanwendung der Vorinstanz dient offenkundig nicht der Verwirklichung des materiellen Rechts, sondern ist einzig darauf ausgelegt, **formalistische Vorwände** zu konstruieren, um einer Auseinandersetzung mit dem (zugegebenermassen komplexen und brisanten) Streitgegenstand um jeden Preis auszuweichen. Dieses Gebaren ist untragbar und schadet der Glaubwürdigkeit der Verwaltungsrechtspflege. Hätte die Vorinstanz - aus welchen Gründen auch immer - eine Befassung mit dem Beschwerdegegenstand vermeiden wollen, hätte sie den Beschwerdeführern eine Sprungbeschwerde (Art. 43^{ter} VRP) vorschlagen können.²⁴⁹ Sich eine missliebige Streitsache durch einen fadenscheinig begründeten «pro forma»-Entscheid vom Hals zu schaffen, ist dagegen unlauter. Die Beschwerdeführer behalten sich diesbezüglich weitere Schritte vor. N.b. ist

²⁴⁹ Cavelti/Vögeli, a.a.O, Rz. 1168

es nicht verwunderlich, dass der Weiterzug von Entscheiden ans Verwaltungsgericht immer mehr zur Regel wird, wenn Rechtssuchende von den Verwaltungsbehörden auf diese Weise zum Narren gehalten werden.

10.5.3 Da der vorinstanzliche Entscheid als **formelle Rechtsverweigerung** zu qualifizieren ist, läge es nahe, die Beschwerde zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.²⁵⁰ Die Beschwerdeführer stellen der Vollständigkeit halber einen entsprechenden Eventualantrag (Ziff. 4.1.5), bitten das Verwaltungsgericht jedoch eindringlich, in der Sache selbst zu entscheiden (Anträge Ziff. 4.1.2, 4.1.3 sowie 4.1.4). Die Vorinstanz ist offenbar entweder nicht willens oder nicht dazu in der Lage, der vorliegenden Streitsache gerecht zu werden. Da in dieser Sache eine Sprungbeschwerde möglich gewesen wäre und sich ausschliesslich Rechtsfragen stellen, die im Übrigen nicht nur für den konkreten Einzelfall, sondern grundsätzlich von Bedeutung sind, erscheint eine **Entscheidung durch das Verwaltungsgericht** sinnvoll. Zumal die Beschwerdeführer ausdrücklich darum ersuchen, rechtfertigt es sich, trotz der gravierenden Mängel des angefochtenen Entscheids auf eine Rückweisung zu verzichten.

11 Begründung: weitere Anträge

11.1 Antrag betreffend Kostenerhebung (Ziff. 4.1.6)

11.1.1 Gemäss Art. 97 VRP kann auf die Erhebung **amtlicher Kosten** verzichtet werden, wenn die Umstände es rechtfertigen. Im Falle der Gutheissung der Beschwerde würden ohnehin keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Ebenso werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel keine **ausseramtlichen Kosten** zugesprochen (Art. 98 Abs. 3 Bst. c VRP).

11.1.2 An der Klärung der in vorliegender Beschwerde aufgeworfenen Rechtsfragen besteht ein **öffentliches Interesse**. Einerseits sind sie seit geraumer Zeit Gegenstand der öffentlichen Debatte in der Stadt Wil und wurden nicht zuletzt vonseiten der Beschwerdegegnerin wiederholt thematisiert.^{251,252,253,254} Andererseits sind sie auch von grundsätzlicher Bedeutung.²⁵⁵ Indem sich die Beschwerdeführenden um eine Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Schulverträge zwischen der Stadt Wil und privaten Trägerschaften bemühen, handeln sie nicht primär in ihrem eigenen Interesse, sondern im Interesse einer fundierten politischen Willensbildung der Wiler Stimmberechtigten sowie im Interesse der Chancengleichheit der Wiler Oberstufenschüler/innen. Ein Verzicht auf die Kostenerhebung erscheint aus diesen Gründen angemessen.

11.2 Antrag betreffend vorsorgliche Massnahme (Ziff. 4.2.1)

11.2.1 Die beantragte vorsorgliche Massnahme soll gewährleisten, dass die **Sekundarschülerinnen aus der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen** (vgl. Abschnitt 7.2) durch die

²⁵⁰ Caveli/Vögeli, a.a.O., Rz. 730 ff., Rz. 917 sowie Rz. 1032 f.

²⁵¹ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009

²⁵² Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012

²⁵³ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014

²⁵⁴ Stadtrat Wil, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014

²⁵⁵ Fleiner/Ivanov, a.a.O., insbes. S. 1

Beschwerde keinen Nachteil erleiden. Ihnen soll einstweilen der unentgeltliche Besuch des «Kathi» ermöglicht werden, obschon der «Nachtrag I zum Schulvertrag» infolge der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (Art. 51 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 VRP) nicht in Kraft treten kann.

11.2.2 Im vorinstanzlichen Verfahren wurde der Abstimmungsbeschwerde «*hinsichtlich der Möglichkeit, allen Schülerinnen auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Wil, welche die Mädchensekundarschule St. Katharina für das Schuljahr 2016/2017 besuchen, den unentgeltlichen Schulbesuch zu ermöglichen*» die aufschiebende Wirkung entzogen.²⁵⁶

In Reaktion auf das Erläuterungsgesuch der Beschwerdeführer vom 14. Mai 2016 stellte die Vorinstanz klar, dass die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 mit dieser «vorläufigen Anordnung» weder ganz noch teilweise für rechtskräftig erklärt worden seien.²⁵⁷ Demnach handelte es sich **de facto** weder um einen Entzug der aufschiebenden Wirkung (Art. 51 Abs. 2 VRP) noch um eine Teilrechtskrafterklärung (Art. 51^{bis} VRP), sondern um eine **vorsorgliche Massnahme i.e.S.** (Art. 18 VRP), obwohl die Verfügung vom 12. Mai 2016 ausdrücklich auf Art. 51 VRP Bezug nimmt.

11.2.3 Nach dem Wortlaut gilt die Anordnung des DI lediglich für das Schuljahr 2016/2017. Mittlerweile steht bereits die **Oberstufenzuteilung für das Schuljahr 2017/2018** bevor. Wie im Abschnitt 7.2 dargelegt wurde, wäre die Schulgeldübernahme für Schülerinnen aus Bronschhofen eigentlich ohne «Nachtrag zum Schulvertrag» und somit auch ohne vorsorgliche Massnahme möglich. Der Stadtrat hat sich jedoch stets geweigert, einen Anspruch der Bronschhofer Schülerinnen auf Gleichbehandlung im Unrecht anzuerkennen. Folglich ist davon auszugehen, dass die Stadt Wil das Schulgeld für diese Schülerinnen im Jahr 2017/2018 nur übernehmen wird, wenn das Verwaltungsgericht dies anordnet.

11.2.4 Eine andere Anordnung als eine vorsorgliche Massnahme gemäss Art. 18 VRP kommt aus Sicht der Beschwerdeführer nicht in Frage. Ein vorzeitiges Inkrafttreten der angefochtenen Parlamentsbeschlüsse könnte sich im weiteren Verlauf des Beschwerdeverfahrens negativ auswirken. Würde der Schulvertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina ganz oder teilweise in Kraft gesetzt, könnte er aufgrund des erhöhten Gewichts des Vertrauensschutzes im Vertragsverhältnis womöglich nicht mehr aufgehoben werden, auch wenn er sich als rechtswidrig erweisen würde.²⁵⁸ Zudem kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass durch den Vertragsschluss allfällige gewohnheitsrechtliche Ansprüche, wohlervorbene oder ehehafte Rechte, mithin eine «historische Legitimation», vom Kloster auf die Stiftung übertragen würden. Ziff. 2 der angefochtenen Parlamentsbeschlüsse bestimmt nämlich, dass «sämtliche Rechte und Pflichten» der Klostersgemeinschaft St. Katharina aus dem bisherigen Schulvertrag auf die Stiftung Schule St. Katharina übergehen. Die Beschwerdeführer vertreten zwar dezidiert die Auffassung, dass die Parlamentsbeschlüsse **de facto** keine Vertragsübertragung, sondern den Abschluss eines neuen Vertrages zum Gegenstand haben und dass sich die Stiftung folglich nicht auf eine «historische Legitimation» berufen könnte.²⁵⁹ Solange

²⁵⁶ Ziff. 3.3.8 sowie dort erwähnte Quellen

²⁵⁷ Ziff. 3.3.10 sowie dort erwähnte Quellen

²⁵⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1127 ff.

²⁵⁹ Abschnitte 6.6 sowie 8.1

diese Frage jedoch nicht endgültig geklärt ist, gebietet es das **Vorsichtsprinzip**, die Beschlüsse weder ganz noch teilweise in Kraft treten zu lassen.

11.3 Antrag betreffend Dringlicherklärung (Ziff. 4.2.2)

11.3.1 Aus dem **Erlass vorsorglicher Massnahmen** (Abschnitt 11.2) wird üblicherweise auf die Dringlichkeit des Verfahrens als Ganzes geschlossen.²⁶⁰

11.3.2 Der Stadtrat Wil und die Stiftung Schule St. Katharina verhandeln zur Zeit über eine Erneuerung des Schulvertrages. Ob und inwieweit dabei das geltende (Verfassungs-) Recht beachtet wird, ist fraglich. Es besteht die Gefahr, dass öffentliche Mittel für Verhandlungen verschwendet werden, die zu einer rechtswidrigen und somit unbrauchbaren «Lösung» führen. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit (Abschnitt 6.4) dürfte es im Übrigen gar nicht zulässig sein, nur mit einer einzelnen Schulträgerschaft Verhandlungen zu führen und damit andere Privatschulen von vornherein zu benachteiligen. Ein rascher Entscheid des Verwaltungsgerichts über die vorliegende Beschwerde könnte aufzeigen, ob und unter welchen Bedingungen eine **Fortführung des laufenden Verhandlungsprozesses** sinnvoll ist.

11.3.3 In Anbetracht dessen, dass die Streitsache für die Stadt Wil von grosser Bedeutung ist und sich die Vorinstanz letztendlich gar nicht materiell damit befasst hat, dauerte das **vorinstanzliche Verfahren übermässig lange** (Ziff. 10.4.2). Die Vorinstanz hätte die Angelegenheit - entweder als Abstimmungsbeschwerde oder auf aufsichtsrechtlichem Weg - längst erledigen können. Ein Verfahren vor Verwaltungsgericht wurde nur durch das willkürliche und pflichtwidrige Gebaren der Vorinstanz nötig. Wie unter Ziff. 10.5.2 erwähnt, behalten sich die Beschwerdeführer diesbezüglich weitere Schritte vor. Indes ist anzunehmen, dass andere Behörden, die in dieser Sache angerufen werden könnten, das **Urteil des Verwaltungsgerichts abwarten** würden. Auch aus diesem Grund ist eine prioritäre Behandlung der Beschwerde angezeigt.

Abschliessend bitten die Beschwerdeführer das Verwaltungsgericht um wohlwollende Prüfung der Beschwerde und um Gutheissung ihrer Begehren.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Sebastian Koller

²⁶⁰ Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1111

Verzeichnis der Beilagen (in chronologischer Reihenfolge)

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
1	Kloster St. Katharina / politische Gemeinde Wil	Vertrag über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina (Schulvertrag), sRS 211.2	30. Oktober 1996
2	Thomas Fleiner / Daniela Ivanov	Rechtliche Aspekte der Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen (Rechtsgutachten)	20. Mai 2007
3	Stadtrat Wil	Berichterstattung zum Postulat Grob betr. Oberstufe Wil	18. Februar 2009
4	Klosterbeirat St. Katharina	Medienmitteilung «Klosterschule wird neu durch Stiftung geführt»	6. Dezember 2011
5	Mark Zahner	Interpellation «Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina»	5. Januar 2012
6	Stadtrat Wil	Beantwortung der Interpellation Zahner betr. Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina	15. Februar 2012
7	JGWF	Statuten	23. Februar 2012
8	Stiftungsrat Schule St. Katharina	Strategie Schule St. Katharina 2012plus	21. August 2012
9	Erziehungsrat des Kantons St. Gallen	Stellungnahme zur Aufsichtsbeschwerde gegen den Schulrat der Stadt Wil betreffend Schulbesuchsfinanzierung der Mädchensekundarschule St. Katharina	24. Mai 2013
10	Stadtrat Wil	Beantwortung der Interpellation Häusermann betr. Schulgeldzahlungen an Bronschhofer Kathischülerinnen	22. Januar 2014
11	Sebastian Koller	Polit-Talk «Wie die alte Fasnacht», publiziert in den Wiler Nachrichten, Ausgabe 7/2014	11. Februar 2014
12	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an den Schulrat Wil betr. Rechtsfolgen der Handänderung des Schulgebäudes St. Katharina	25. März 2014
13	Stadtrat Wil	Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen	7. Mai 2014
14	Stadtrat Wil	Schreiben an das BLD betr. Schlichtungsverhandlung zur Klärung der Rechtslage betreffend Schule St. Katharina	15. Mai 2014
15	BLD	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Schlichtungsbegehren zur Klärung der Rechtslage	23. Juni 2014
16	Stadtrat Wil	Schreiben an das Amt für Gemeinden betr. Gemeindevereinigung Wil-Bronschhofen	10. Juli 2014
17	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Vertrag mit dem Kloster St. Katharina über die Führung einer Mädchensekundarschule	9. September 2014
18	JGWF	Vernehmlassungsantwort zur Gemeindeordnung, S. 6	31. Oktober 2014
19	Stadtrat Wil	Medienmitteilung «Konsens: Bildungsplatz Wil neu und umfassend positionieren»	16. Dezember 2014

20	Hans Suter	Artikel «Wiler Kathi-Streit beigelegt: Weg für neue Lösung ist offen» sowie Kommentar «Meisterstück des politischen Geschicks», Wiler Zeitung, S. 33	18. Dezember 2014
21	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament betr. Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina	29. April 2015
22	Stadtrat Wil	Schreiben an das Amt für Gemeinden betr. Gemeindevereinigung Wil-Bronschhofen / Fristverlängerung	8. September 2015
23	Marcel Malgaroli	Polit-Talk «Gleichstellung für unsere Jugend», Wiler Nachrichten, S. 7	17. September 2015
24	Philipp Haag	Artikel «Kathi macht das Parlament ratlos» sowie Kommentar «Zeichen des Misstrauens», Wiler Zeitung, S. 39	26. September 2015
25	Philipp Haag	Artikel «Kathi: Viele offene Fragen», Wiler Zeitung, S. 39	1. Oktober 2015
26	Timo Züst / Jürgen Pfitzke	Artikel «Kathi-Frage bremst weiter», «Zugang vielleicht ab 2016» sowie Interview «Zeit der Benachteiligung ist vorbei», Wiler Nachrichten, S. 1 und S. 7	1. Oktober 2015
27	Max Rohr	Leserbrief «So habe ich mir die Gemeindevereinigung nicht vorgestellt», Wiler Nachrichten, S. 38	1. Oktober 2015
28	Sebastian Koller	Leserbrief «BLD drückt beide Augen zu»	2. Oktober 2015
29	Timo Züst / Max Rohr	Artikel «Kathi-Schulgeld für ganz Wil», Kommentar «Hand aufs Herz» sowie Interview «Ein unwürdiger Missstand», Wiler Nachrichten, S. 1 und S. 5	8. Oktober 2015
30	Stadtparlament Wil	Protokoll der 26. Sitzung des Stadtparlaments vom 24. September 2015	21. Oktober 2015
31	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament betr. Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina / Ergänzung	18. November 2015
32	Sebastian Koller	E-Mail an das Departement Bildung und Sport der Stadt Wil betr. Dokumente	25. November 2015
33	DI	Verfügung betr. Fristverlängerung für die Anpassung von Reglementen und Vereinbarungen	4. Dezember 2015
34	Eltern aus Rossrüti / Claudia Hagmann	Brief an die Mitglieder des Stadtparlaments Wil betr. Oberstufenwahl	Dez. 2015
35	Stadtrat Wil	Geänderter Antrag an das Stadtparlament	3. Februar 2016
36	Stadtrat Wil	Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung)	3. Februar 2016
37	Marcel Malgaroli	Polit-Talk «Roulette im Kathi?», Wiler Nachrichten, S. 5	4. Februar 2016
38	Philipp Haag	Artikel «Doch noch Durchbruch beim Kathi» sowie Kommentar «Ein weitsichtiger Entscheid», Wiler Zeitung, S. 43	13. Februar 2016
39	Stadtkanzlei Wil	Anzeige in den amtlichen Publikationsorganen betr. fakultatives Referendum	18. Februar 2016

40	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Abstimmungs- beschwerde / aufsichtsrechtliche Anzeige (Beschwerdeschrift)	25. Februar 2016
41	Sebastian Koller / JGWF	Schreiben an das DI betr. Abstimmungsbe- schwerde / aufsichtsrechtliche Anzeige: Beila- gen und Berichtigung	26. Februar 2016
42	JGWF	Medienmitteilung «Junge Grüne wollen Klar- heit in der Kathi-Frage» (publ. 1. März 2016)	27. Februar 2016
43	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Beschwerdeführenden betr. Erhebung Kostenvorschuss	29. Februar 2016
44	Philipp Haag	Artikel «Kathi: Rechtliche Fragen jetzt Klä- ren», Wiler Zeitung, S. 31	2. März 2016
45	Sebastian Koller	Leserbrief «Demokratie und Recht»	2. März 2016
46	Philipp Haag	Artikel «Schlechter Stil der Verlierer», Kom- mentar «Der falsche Zeitpunkt», Wiler Zeitung, S. 35	3. März 2016
47	Armin Eugster	Leserbrief «Rechtsverfahren statt politische Lösungen?», Wiler Zeitung, S. 35	5. März 2016
48	Simon Cappelli	Leserbrief «Schlechter Stil des Parlaments»	5. März 2016
49	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Kostenvorschuss und Zusatzantrag	5. März 2016
50	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat betr. Einladung zur Vernehmlassung	8. März 2016
51	Philipp Haag / Jutta Rösli	Interview «Beschwerde löst Unsicherheit aus», Wiler Zeitung, S. 35	10. März 2016
52	JGWF	Medienmitteilung «Die Unsicherheit ist das Werk des Stadtrats»	11. März 2016
53	Stadtkanzlei Wil	Schreiben an das DI betr. Fristerstreckungsge- such	16. März 2016
54	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Frister- streckung zur Vernehmlassung	17. März 2016
55	Sebastian Koller / Jutta Rösli	E-Mail-Korrespondenz betr. Schulhauszuteilung / Beschwerde Kathi	13./16./17. März 2016
56	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Gesuch um Akteneinsicht	17. März 2016
57	Philipp Haag	Artikel «Kein Referendum gegen das Kathi», Wiler Zeitung, S. 31	23. März 2016
58	Stadtkanzlei Wil	Antwortschreiben an die JGWF betr. Gesuch um Akteneinsicht	24. März 2016
59	Stadtkanzlei Wil	Communiqué «Nachtrag I zum Kathivertrag/ Parteiwechsel sowie ökologische Gasreform: Referendumsfristen ungenutzt abgelaufen»	6. April 2016
60	Timo Züst / Franziska Gschwend	Interview «Wir prüfen Schulverträge nicht», Wiler Nachrichten, S. 7	7. April 2016
61	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI betr. Vernehmlassung	8. April 2016
62	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das BLD betr. Bitte um Mitbericht und Stellungnahme zum Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung	12. April 2016

63	DI, Rechtdienst	Schreiben an das Amt für Gemeinden betr. Bitte um Mitbericht	12. April 2016
64	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Beschwerdeführer betr. Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung / Einladung zur Duplik	12. April 2016
65	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Replik zur Vernehmlassung	20. April 2016
66	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an das DI betr. Stellungnahme und Mitbericht	22. April 2016
67	DI, Amt für Gemeinden	Schreiben an das DI betr. Einladung zum Mitbericht	26. April 2016
68	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Einladung zur Duplik in der Hauptsache	27. April 2016
69	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI betr. Fristerstreckungsgesuch / Stellungnahme betr. vorsorgliche Massnahmen	3. Mai 2016
70	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Fristerstreckung zur Duplik in der Hauptsache	10. Mai 2016
71	DI	Verfügung betr. Entzug der aufschiebenden Wirkung	12. Mai 2016
72	JGWF	Medienmitteilung «Bronshofer Schülerinnen erhalten Zugang ans Kathi»	13. Mai 2016
73	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Erläuterungsgesuch zur Verfügung vom 12. Mai 2016	14. Mai 2016
74	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Beschwerdeführer betr. Erläuterungsgesuch vom 14. Mai 2016	18. Mai 2016
75	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI betr. Duplik	18. Mai 2016
76	JGWF	Medienmitteilung «Kathi-Beschwerde: aufschiebende Wirkung bleibt»	24. Mai 2016
77	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Rückzug des Erläuterungsgesuchs vom 14. Mai 2016 sowie Stellungnahme zum Schreiben vom 3. Mai 2016	25. Mai 2016
78	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat Wil betr. Duplik in der Hauptsache / Aktenedition / Bezeichnung der vertraulichen Akten	26. Mai 2016
79	DI, Rechtdienst	Schreiben an die Beschwerdeführer betr. Zustellung der Duplik des Stadtrates vom 18. Mai 2016	26. Mai 2016
80	Stadtkanzlei Wil	Schreiben an das DI betr. Aktenedition	13. Juni 2016
81	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Beschwerdeführer betr. Zustellung weitere Eingabe des Stadtrates Wil vom 13. Juni 2016	15. Juni 2016
82	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina betr. Einladung zur Vernehmlassung	15. Juni 2016
83	Stiftungsrat Schule St. Katharina	Schreiben an das DI betr. Einladung zur Vernehmlassung (Fristerstreckungsgesuch)	27. Juni 2016
84	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina betr. Fristerstreckung zur Vernehmlassung	29. Juni 2016

85	RA Armin Eugster	Schreiben an das DI betr. Vernehmlassung (mit Beweismittelverzeichnis)	20. Juli 2016
86	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Beschwerdeführer und den Stadtrat Wil betr. Zustellung der Vernehmlassung des Stiftungsrates	25. Juli 2016
87	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI betr. Vernehmlassung (Verzicht auf Stellungnahme)	8. August 2016
88	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI betr. Stellungnahme zur Vernehmlassung des Stiftungsrates	12. August 2016
89	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten betr. Zustellung der Vernehmlassung des Stadtrates Wil und der JGWF	17. August 2016
90	RA Armin Eugster	Schreiben an das DI betr. Stellungnahme	31. August 2016
91	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI (Verzicht auf Stellungnahme und Unauffindbarkeit des einverlangten Aktenstücks)	31. August 2016
92	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten betr. Zustellung Stellungnahmen (Abschluss des Schriftenwechsels)	6. September 2016
93	Sebastian Koller / Simon Cappelli / JGWF	Auftrag und Vollmacht zur Rechtsvertretung	28. / 30. Januar 2017
94	DI	Entscheid betr. Abstimmungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige	6. Februar 2017
95	JGWF	Medienmitteilung «Kathi: Kanton drückt sich vor Beurteilung»	7. Februar 2017
96	Sebastian Koller	Schreiben an das Verwaltungsgericht betr. Beschwerde gegen den Entscheid des DI vom 6. Februar 2017	16. Februar 2017
97	Verwaltungsgericht	Schreiben an die Beschwerdeführer betr. Fristerstreckung und Erhebung Kostenvorschuss	17. Februar 2017
98	PostFinance AG	Zahlungsbestätigung (Kostenvorschuss)	24. Februar 2017