

Dr. med. vet. Sebastian Koller, B.A. HSG
Marktgasse 76, CH-9500 Wil
Telefon: 0041 79 316 26 50
E-Mail: sebastian.koller@tbwil.ch

Kanton St. Gallen
Verwaltungsgericht, Abteilung III
Webergasse 8
CH-9001 St. Gallen

Wil, 5. August 2019

B 2019/144: ERGÄNZUNG DER BESCHWERDE
gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 2. Juli 2019
betreffend Schulvertrag St. Katharina, Wil (DIGS 411-1)

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 9. Juli 2019 und danke Ihnen für die Gewährung der beantragten Nachfrist. Gerne nehme hiermit die Gelegenheit wahr, die Beschwerde in Sachen

- (1) **Sebastian Koller**, Marktgasse 76, CH-9500 Wil,
- (2) **Simon Cappelli**, Friedbergstr. 3, CH-9512 Rossrüti,
- (3) **Junge Grüne Wil-Fürstenland**, Marktgasse 76, CH-9500 Wil,

(Beschwerdeführer)

gegen

Politische Gemeinde Wil, Stadtrat, Marktgasse 58, CH-9500 Wil,

(Beschwerdegegnerin)

und

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

(Vorinstanz)

sowie

Stiftung Schule St. Katharina, lic. iur. Armin Eugster, Rorschacherstr. 107, CH-9000 St. Gallen,

(Beschwerdebeteiligte)

betreffend

Beschluss des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016 / Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen dem Kloster St. Katharina und der politischen Gemeinde Wil vom 30. Oktober 1996 / Abstimmungsbeschwerde

wie folgt zu ergänzen:

1. Vorbemerkungen

- 1.1.1. In der Beschwerdeschrift werden folgende **Abkürzungen** verwendet: BLD = Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen; DI = Departement des Innern des Kantons St. Gallen; JGWF = Junge Grüne Wil-Fürstenland; VerwG = Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen.
- 1.1.2. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Streitsache sowie infolge der Langwierigkeit des Beschwerdeverfahrens ist die vorliegende Rechtsschrift ausserordentlich umfangreich. Die Beschwerdeführer möchten an dieser Stelle vorsorglich dem Vorwurf entgegentreten, ihr Vorbringen sei weitschweifig. Ob der Umfang einer Rechtsschrift angemessen ist, hängt von der **Komplexität der Sach- und Rechtslage** ab. Die Beschwerdeführer erheben den Anspruch, dass die Aufarbeitung des Streitgegenstandes in einem Justizverfahren rechtswissenschaftlichen Qualitätskriterien zu genügen hat. Sie legen Wert auf die Feststellung, dass die Auseinandersetzung um den Wiler Schulvertrag niemals eine solche Dimension angenommen hätte, wenn die Vertragsparteien (Stadt Wil und Kloster St. Katharina) sowie die kantonalen Aufsichtsbehörden (DI und BLD) sich korrekt verhalten hätten. Um die Orientierung zu erleichtern, haben sich die Beschwerdeführer um eine klare Gliederung bemüht und die Beschwerdeschrift mit einem **Inhaltsverzeichnis (Anhang 2)** versehen.
- 1.1.3. Die Beschwerdeführer ersuchen das VerwG unter anderem, anzuordnen, dass die Stadt Wil ihr Verhältnis zur Stiftung Schule St. Katharina rechtskonform regelt (Antrag Ziff. 3.1.3 sowie Abschn. 7). Um der Stadt Wil die nötige Orientierung für die Bereinigung des Vertragsverhältnisses zu geben, ist dieses im Beschwerdeentscheid umfassend zu beurteilen und es sind zumindest all jene Rechtsfragen zu beantworten, welche sich auch **im Hinblick auf einen allfälligen neuen Schulvertrag** stellen könnten. Ansonsten wäre absehbar, dass ein neuer Vertrag wiederum zum Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens würde. Damit das VerwG eine umfassende Beurteilung vornehmen und angemessene Massnahmen treffen kann, erachten es die Beschwerdeführer als unabdingbar, auch die Vorgeschichte der strittigen Parlamentsbeschlüsse (Abschn. 2.1) sowie die politischen Entwicklungen während des Beschwerdeverfahrens (Abschn. 2.4 f.) kurz darzustellen.
- 1.1.4. Zusammen mit den angeforderten vier Exemplaren der Beschwerdeergänzung werden die **Akten gemäss Verzeichnis (Anhang 1)** in einfacher Ausfertigung eingereicht. Die Beschwerdeführer bitten um **Rückgabe** dieser Akten nach Abschluss des Verfahrens. Nicht in der Aktensammlung enthalten sind die im Verzeichnis mit Stern (*) markierten Dokumente, da diese den Beschwerdeführern nicht vorliegen. Es wird davon ausgegangen, dass die Gegenparteien im Besitz aller wesentlichen Verfahrensakten sind. Diese sind im Übrigen auch im Internet abrufbar:

<http://www.jungegruene-wil.ch/kathi.php>

1.1.5. Nachdem die Beschwerdeführer bereits im Verfahren B 2017/29 erfolglos eine **Dringlicherklärung** beantragt hatten¹, nehmen sie erfreut zur Kenntnis, dass das VerwG die Streitsache nun von sich aus als dringlich erklärt hat². Um eine Beschleunigung des Verfahrens zu ermöglichen, verzichteten die Beschwerdeführer darauf, Einsicht in die Akten zu nehmen, welche von der Stadt Wil als geheim bezeichnet wurden (vgl. Ziff. 2.3.8, 2.1.11 sowie 6.10.8 lit. b); die Beschwerdeführer bestreiten, dass die Geheimhaltung gerechtfertigt ist, doch kann diese Frage im Interesse der Verfahrensökonomie offengelassen werden.

2. Sachverhalt

2.1. Vorgeschichte

2.1.1. Das **Dominikanerinnenkloster St. Katharina** in Wil führte seit 1809 eine **Mädchenschule**, genannt «Kathi»³. Wiler Sekundarschülerinnen haben traditionellerweise die Möglichkeit, auf Kosten der Stadt diese Schule zu besuchen. Das heutige Profil der Mädchensekundarschule baut auf vier Säulen auf: Werteschule, Leistungsschule, Tagesschule und musische Schule. Selbstredend stellt die geschlechtergetrennte Erziehung (Seedukation) das eigentliche Kernelement der Schulphilosophie dar⁴. Das spezielle Bildungsangebot des «Kathi» stösst auf grosse Nachfrage: Vor der Gemeindevereinigung mit Bronschhofen (Ziff. 2.1.7) besuchten **durchschnittlich 90% aller Sekundarschülerinnen** der Stadt Wil das «Kathi»⁵. Kraft der im vorliegenden Verfahren getroffenen vorsorglichen Massnahmen beträgt dieser Anteil seit 2016 noch maximal 70% (vgl. Ziff. 2.3.6, 2.3.13 sowie 2.3.18).

2.1.2. Im Jahr 1991 kam es erstmals zu einer kontroversen öffentlichen Debatte über die sogenannte «Wiler Oberstufenfrage». Eine **Volksinitiative** verlangte, dass das Kloster seine Schule auch für **Knaben** öffnet. Andernfalls sei das «Kathi» 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 ab⁶.

2.1.3. Im Oktober 1996 wurde zwischen der Stadt Wil und dem Kloster ein neuer **Schulvertrag** («Vertrag über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina») abgeschlossen. Dieser unterstand dem fakultativen Referendum und trat auf Schuljahresbeginn 1997/98 in Kraft. Das Kloster verpflichtete sich gemäss Art. 2 zur Führung von 2-3 Mädchen-Sekundarschulklassen pro Jahrgang (inkl. auswärtige Schülerinnen, insgesamt 6-9 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 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 «Kathi» mietweise übernimmt. Art. 12 bezeichnet das Schulgebäude des Klosters als Bestandteil der städtischen Schulraumplanung. Nach Art. 14 sind

¹ Koller, Schreiben an VerwG, 13. März 2017 (act. 53), Ziff. 4.2.2 u. Abschn. 11.3; Koller, Schreiben an VerwG, 12. November 2017 (act. 67).

² VerwG, Schreiben an Koller, 9. Juli 2019 (act. 92).

³ Zur Geschichte der Schule: Bless-Grabher, 200 Jahre Mädchenschule St. Katharina Wil, 2009.

⁴ Stiftungsrat, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012 (act. 101), S. 2 f. u. 5.

⁵ Stadtrat, Bericht und Antrag an das Stadtparlament, 29. April 2015 (act. 1), S. 10.

⁶ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 1; Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 1.

Streitigkeiten aus dem Vertrag vorerst dem Erziehungsdepartement (heute BLD) zur Schlichtung vorzulegen und ggf. im Verfahren der öffentlich-rechtlichen Klage zu klären⁷.

- 2.1.4. Im Jahr 1999 wurde die «Oberstufenfrage» durch ein im Stadtparlament eingereichtes **Postulat** aufgegriffen. Dabei wurde festgestellt, es liege, weil die Mädchensekundarschule weder Realklassen noch Knaben beschulen müsse, die Wahrnehmung der sozialen Verantwortung einseitig bei der öffentlichen [recte: städtischen] Schule. Der Stadtrat habe unverzüglich Verbesserungen unter Einbezug der Mädchensekundarschule St. Katharina zu ergreifen. In seiner Stellungnahme 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 Abstand⁸.
- 2.1.5. Im Jahr 2007 liess das Erziehungsdepartement ein **Rechtsgutachten** zur Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen erstellen. Das Gutachten ist im Hinblick auf die rechtlichen Aspekte der Wiler Oberstufenfrage aufschlussreich. Auszüge wurden in der St. Gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis publiziert⁹. Der **Stadtrat** hat spätestens seit Anfang 2014 **Kenntnis** vom Inhalt des Rechtsgutachtens, denn er nimmt in seinem Schlichtungsbegehren vom Mai 2014 (Ziff. 2.1.10) darauf Bezug¹⁰.
- 2.1.6. Anfang 2009 legte der Stadtrat in einem weiteren **Postulatsbericht** die Problemstellung, insbesondere aus rechtlicher Perspektive, sowie das weitere Vorgehen dar. Erwähnt wurde u.a., dass das Kloster bereits damals in Erwägung zog, die Mädchensekundarschule an eine Stiftung zu übertragen¹¹. Der Stadtrat brachte zum Ausdruck, dass er diesem Ansinnen ablehnend gegenübersteht und forderte das Kloster auf, bis Ende Juli 2010 ein **rechtskonformes Detailkonzept** vorzulegen¹². Diese Frist ist ungenutzt verstrichen.
- 2.1.7. In der Volksabstimmung vom 3. Juli 2011 sprachen sich die Stimmberechtigten der Stadt Wil und der Gemeinde Bronschhofen für die **Gemeindevereinigung per 1. Januar 2013** aus. In der politischen Debatte kam auch die Zukunft des «Kathi» zur Sprache. Anlass zu Kontroversen gab Art. 15 GvG¹³, 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 zum «Kathi» 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 das «Kathi» besuchen, das Schulgeld weiterhin selber bezahlen müssten. Diese Ungleichbehandlung wurde letztlich in Kauf genommen¹⁴.

⁷ 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 (act. 96).

⁸ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 1 f.

⁹ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97); Kanton St. Gallen, GVP 2007, Nr. 106.

¹⁰ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), Fn. 4 ff.

¹¹ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 5.

¹² Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 7 u. 10

¹³ Kanton St. Gallen, Gemeindevereinigungsgesetz, sGS 151.3.

¹⁴ Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103), S. 1 f.; Koller, Polit-Talk, 11. Februar 2014 (act. 120).

- 2.1.8. Ende 2011 wurde bekannt, dass das Kloster St. Katharina ohne Rücksprache mit der Stadt eine **Stiftung** gegründet hatte, welche per 1. Januar 2012 die Führung der Mädchensekundarschule übernahm. Im Stadtparlament wurde daraufhin eine Interpellation eingereicht¹⁵. In der Beantwortung zitierte der Stadtrat 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 Klostersgemeinschaft weiterhin als ausschliessliche Vertragspartnerin betrachte und dass ein allfälliger **Parteiwechsel ohne eine gleichzeitige materielle Vertragserneuerung für die Stadt Wil nicht in Frage komme**. Indes anerkannte er die Stiftung als Gesprächspartnerin für die Verhandlungen über einen neuen Schulvertrag, welche aufgrund der Gemeindevereinigung bevorstanden¹⁶.
- 2.1.9. 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 keine **Schulgeldzahlungen** für «Kathi»-Schülerinnen aus dem Gebiet der ehemaligen Gemeinden Bronschhofen ausrichte, ausgenommen in **sieben Einzelfällen**. Hierbei handelte es sich um Mädchen, die bereits vor der Gemeindevereinigung das «Kathi» besucht hatten, jedoch als auswärtige Privatschülerinnen, d.h. auf Kosten der Eltern. Aufgrund der Zustimmung der Bürgerversammlung zu einem entsprechenden Kredit 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 Einzelfälle 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 begründe¹⁷. Der Aufforderung des Erziehungsrates entsprechend stellte die Stadt Wil die Zahlungen für die sieben Schülerinnen per Ende 2013 ein¹⁸.
- 2.1.10. Am 28. August 2013 hat das Kloster St. Katharina sein **Schulgebäude** grundbuchrechtlich an die Stiftung Schule St. Katharina überschrieben¹⁹. Der Stadtrat vertrat die Auffassung, dass das Kloster damit eine rechtliche **Erfüllungsunmöglichkeit** seiner Verpflichtungen aus Art. 11 und 12 des Schulvertrages herbeigeführt habe²⁰. 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 befassen machen²¹. Mit Schreiben vom 15. Mai 2014 ersuchte der Stadtrat das BLD, zwecks Klärung der Rechtslage das **Schlichtungsverfahren** einzuleiten²². Darauf erwiderte das BLD,

¹⁵ Zahner, Interpellation «Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina», 5. Januar 2012 (act. 99).

¹⁶ Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 2 f.

¹⁷ Erziehungsrat, Stellungnahme zur Anzeige, 24. Mai 2013 (act. 102).

¹⁸ Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103), S. 1 u. 3.

¹⁹ Nach dem Wissen der Beschwerdeführer wurde ein Baurecht zugunsten der Stiftung errichtet.

²⁰ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 9.

²¹ BLD, Schreiben an Schulrat, 25. März 2016 (act. 104).

²² Stadtrat, Schreiben an BLD, 15. Mai 2014 (act. 106); Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105).

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 werden²³.

- 2.1.11. Ab April 2014 fanden mehrere **Treffen zwischen dem Stadtrat und dem Stiftungsrat** statt, an welchen über die Regelung des Vertragsverhältnisses verhandelt wurde²⁴. Mit Schreiben vom 10. Juli 2014 erkundigte sich der Stadtrat beim DI (Amt für Gemeinden) nach der Möglichkeit 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 Fristverlängerung der **Vertragsinhalt überprüft** würde²⁵. Das Schreiben des Stadtrates wurde am 9. September 2014 durch das BLD beantwortet. Das BLD hielt fest, dass die Frist voraussichtlich um 5 Jahre verlängert werden könnte und dass der Vertrag weiterhin nur für das ehemalige Gemeindegebiet von Wil gelten würde. Für eine Überprüfung des Inhaltes bestehe kein Anlass²⁶. Der Stadtrat stellte schliesslich am 8. September 2015 ein förmliches Fristverlängerungsgesuch²⁷, welches durch das DI am 4. Dezember 2015 genehmigt wurde²⁸.

2.2. Parlamentsvorlage «Projekt Schule 2020 [...]»

- 2.2.1. Am 16. Dezember 2014 verlautete der Stadtrat, dass die Verhandlungen mit dem Stiftungsrat 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 werden²⁹.

- 2.2.2. Ende April 2015 unterbreitete der Stadtrat dem Parlament die Vorlage «**Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina**» und stellte folgende Anträge³⁰:

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.*

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.*

²³ BLD, Schreiben an Stadtrat, 23. Juni 2014 (act. 107).

²⁴ Stadtrat, Verhandlungsprotokolle (act. 111-116 *).

²⁵ Stadtrat, Schreiben an Amt für Gemeinden, 10. Juli 2014 (act. 108).

²⁶ BLD, Schreiben an Stadtrat, 9. September 2014 (act. 109).

²⁷ Stadtrat, Schreiben an Amt für Gemeinden, 8. September 2015 (act. 117).

²⁸ DI, Verfügung, 4. Dezember 2015 (act. 118), S. 1.

²⁹ Stadtrat, Medienmitteilung, 16. Dezember 2014 (act. 121); Suter, Artikel und Kommentar, 18. Dezember 2014 (act. 122).

³⁰ Stadtrat, Bericht und Antrag, 29. April 2015 (act. 1), S. 1

- 2.2.3. 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 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 durch die Stadt sowie von der Stadt zu leistende Amortisationsbeiträge im Falle einer vorzeitigen Kündigung (Art. 11-13) aufzuheben³¹.
- 2.2.4. In seinem **Bericht** führte der Stadtrat u.a. aus, dass im Zuge einer umfassenden Neuausrichtung des Bildungsplatzes Wil die Rolle des «Kathi» längerfristig zu klären sei. Man sei mit der Stiftung übereingekommen, dass es bezüglich des Schulvertrags eine «Übergangslösung» brauche, um die erforderliche Zeit für die Erarbeitung der Schulstrategie 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» zuzustimmen³².
- 2.2.5. An seiner Sitzung vom 24. September 2015 stimmte das Parlament dem Antrag 1 (Projektkredit) zu, **lehnte jedoch den Antrag 2 («Parteiwechsel») ab**. Über die Anträge 3 und 4 wurde nicht abgestimmt, da das Parlament in der Detailberatung mehrere **Rückweisungsanträge** zu einzelnen Vertragspunkten guthiess³³.
- 2.2.6. Mit Bericht vom 18. November 2015 unterbreitete der Stadtrat dem Parlament den **angepassten «Nachtrag I zum Schulvertrag»** und stellte folgende Anträge³⁴:

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.*]

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.

³¹ Stadtrat, Nachtrag I (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016 (act. 6): Stand am 29. April 2015 gemäss Markierungen.

³² Stadtrat, Bericht und Antrag, 29. April 2015 (act. 1), S. 1 f. u. 9 ff.

³³ Haag, Artikel und Kommentar, 26. September 2015 (act. 124); Haag, Artikel, 1. Oktober 2015 (act. 125); Züst/Pfützke, Artikel und Interview, 1. Oktober 2015 (act. 126); Stadtparlament, Sitzungsprotokoll, 21. Oktober 2015 (act. 2), S. 5 f.

³⁴ Stadtrat, Bericht und Antrag, 18. November 2015 (act. 3), S. 1

2.2.7. Gegenüber den ersten Fassungen vom 29. April bzw. 11. September 2015 hatte der «Nachtrag I» folgende **Änderungen** erfahren: Erstens wurde die Schaffung eines Gremiums vorgesehen, welches den regelmässigen Austausch zwischen Stadt und Stiftung gewährleisten soll (Art. 1). Zweitens wurde festgehalten, dass die Schule St. Katharina dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht und dass Stadtrat und Geschäftsprüfungskommission Einsicht in die Stiftungsrechnung erhalten (Art. 7). Drittens wurde die Höhe des jährlichen Schulgeldes pro Schülerin definiert (Art. 8). Viertens wurde der Vertrag auf Ende Juli 2023 befristet (Art. 10). Aufgrund der Anträge der vorberatenden Kommission nahm der Stadtrat am 3. Februar 2016 nochmals geringfügige Änderungen an den Artikeln 7 und 8 vor³⁵.

2.2.8. 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 2016³⁶. Vom 19. Februar bis am 21. März 2016 unterstanden die Parlamentsbeschlüsse dem **fakultativen Referendum**³⁷.

2.3. Beschwerde und Anzeige gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016

2.3.1. Am 25. Februar 2016 erhoben die Beschwerdeführer beim DI **Abstimmungsbeschwerde** nach Art. 164 GG³⁸ sowie **aufsichtsrechtliche Anzeige** nach Art. 162 GG gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016. Sie stellten im Wesentlichen folgende Begehren:

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

2.1.2. *Die angefochtenen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil (Ziff. 1.2.6) seien aufzuheben.*

2.1.3. *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 im Hinblick auf die Schulgeldzahlungen für den Besuch der Mädchensekundarschule zu sorgen.*

Die Beschwerdeführer machten geltend, die Parlamentsbeschlüsse 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 Stimmberechtigten verletzt. Zudem würden die Beschlüsse gegen das Prinzip der Einheit der Materie verstossen³⁹.

2.3.2. Am 1. März 2016 orientierten die Beschwerdeführer die Lokalmedien über die Erhebung der Beschwerde und lösten damit eine neue Kontroverse aus⁴⁰. Gegenstand des **medialen Inte-**

³⁵ Stadtrat, Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016 (act. 6); Stadtrat, geänderter Antrag, 3. Februar 2016 (act. 5).

³⁶ Haag, Artikel und Kommentar, 13. Februar 2016 (act. 131); Stadtparlament, Sitzungsprotokoll, 17. Februar 2016 (act. 7), S. 3 f.

³⁷ Anzeige in den amtlichen Publikationsorganen, erschienen am 18. Februar 2016 (act. 7a).

³⁸ Kanton St. Gallen, Gemeindegesetz, sGS 151.2.

³⁹ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 25. Februar 2016 (act. 8); Koller/JGWF, Schreiben an DI, 26. Februar 2016 (act. 9); DI, Schreiben an Koller, 29. Februar 2016 (act. 10); Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 5. März 2016 (act. 11).

⁴⁰ JGWF, Medienmitteilung, 27. Februar 2016 (act. 132); Haag, Artikel, 2. März 2016 (act. 133); Koller, Leserbrief, 2. März 2016 (act. 134); Haag, Artikel und Kommentar, 3. März 2016 (act. 135); Eugster, Leserbrief, 5. März 2016 (act. 136); Cappelli, Leserbrief, 5. März 2016 (act. 137).

resses waren u.a. die Auswirkungen der Beschwerde hinsichtlich der Möglichkeit, Bronschhofer Schülerinnen per Schuljahr 2016/17 dem «Kathi» zuzuteilen⁴¹. Am 6. April 2016 verlaute die Stadtkanzlei, dass die **Referendumsfrist** zu den Parlamentsbeschlüssen vom 11. Februar 2016 ungenutzt abgelaufen sei⁴².

- 2.3.3. Mit **Vernehmlassung** vom 8. April 2016 beantragte der **Stadtrat**, 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 Beschwerde 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 zu beseitigen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellte der Stadtrat den Antrag, der Beschwerde sei die **aufschiebende Wirkung** zu entziehen, eventualiter sei die aufschiebende Wirkung teilweise zu entziehen oder subeventualiter sei die Stadt Wil anzuweisen, den Schülerinnen einstweilen im Sinne des «Nachtrags I» den unentgeltlichen Besuch der Mädchensekundarschule zu ermöglichen⁴³.
- 2.3.4. 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 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 aus⁴⁴.
- 2.3.5. 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 bisher kein Anlass für eine rechtliche Überprüfung des Schulvertrages bestanden habe⁴⁵.
- 2.3.6. Am 3. Mai 2016 ersuchte der Stadtrat das DI 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 rasch zu entscheiden⁴⁶. 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

⁴¹ Haag/Röösli, Interview, 10. März 2016, S. 35 (act. 138); JGWF, Medienmitteilung, 11. März 2016 (act. 139); Haag, Artikel, 23. März 2016 (act. 140).

⁴² Stadtkanzlei, Communiqué, 6. April 2016 (act. 141).

⁴³ Stadtkanzlei, Schreiben an DI, 16. März 2016 (act. 13); DI, Schreiben an Stadtrat, 17. März 2016 (act. 14); Stadtrat, Schreiben an DI, 8. April 2016 (act. 18).

⁴⁴ Koller/Röösli, E-Mail-Korrespondenz, 13./16./17. März 2016 (act. 15); Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an Stadtrat, 17. März 2016 (act. 16); Stadtkanzlei, Schreiben an Koller, 24. März 2016 (act. 17); Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 20. April 2016 (act. 22).

⁴⁵ DI, Schreiben an Amt für Gemeinden, 12. April 2016 (act. 20); DI, Schreiben an BLD, 12. April 2016 (act. 19); BLD, Schreiben an DI, 22. April 2016 (act. 23); Amt für Gemeinden, Schreiben an DI, 26. April 2016 (act. 24).

⁴⁶ Stadtrat, Schreiben an DI, 3. Mai 2016 (act. 26).

Wil, welche die Mädchensekundarschule St. Katharina für das Schuljahr 2016/2017 besuchen, den unentgeltlichen Schulbesuch zu ermöglichen»⁴⁷. Die Beschwerdeführer ersuchten das DI mit Schreiben vom 14. Mai 2016 um **Erläuterung** der Verfügung. Aufgrund des Wortlautes sei anzunehmen, dass es sich um eine Teilrechtskrafterklärung im Sinne von Art. 51^{bis} Abs. 1 VRP⁴⁸ handle, jedoch werde in den Erwägungen Art. 51 Abs. 2 VRP (Entzug der aufschiebenden Wirkung) als Rechtsgrundlage angeführt. Aus Sicht der Beschwerdeführer sei sicherzustellen, dass die Stadt Wil während des laufenden Beschwerdeverfahrens keinen Vertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina abschliesse⁴⁹.

- 2.3.7. 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 Anordnung**» handle⁵⁰. Ebenfalls am 18. Mai 2016 reichte der Stadtrat Wil die **Duplik** sowie einen Teil der vom DI angeforderten Akten ein⁵¹. 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 Stellung⁵².
- 2.3.8. Am 26. Mai 2016 forderte das DI den Stadtrat auf, ein weiteres Aktenstück gemäss Beweis-antrag der Beschwerdeführer einzureichen und die **vertraulichen Akten** zu bezeichnen⁵³. Am 13. Juni 2016 kam der Stadtrat dieser Aufforderung nach⁵⁴. 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 werde⁵⁵. Gleichentags wurde die Stiftung Schule St. Katharina zur Vernehmlassung eingeladen⁵⁶.
- 2.3.9. In seiner am 20. Juli 2016 eingereichten **Vernehmlassung** beantragte der **Stiftungsrat**, vertreten durch Rechtsanwalt 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 umgehend zur Kenntnis gebracht worden, und führte als Beleg dafür eine Medienmitteilung des Klosterbeirates St. Katharina vom 6. Dezember 2011 an⁵⁷.
- 2.3.10. Am 12. August 2016 reichten die Beschwerdeführer eine **Stellungnahme** zur Vernehmlassung des Stiftungsrates ein. Sie bemängelten, die vom Stiftungsrat eingereichte Medienmitteilung sei unvollständig. Der authentische Text sei von der Stadt Wil einzuverlangen⁵⁸. Der

⁴⁷ DI, Verfügung, 12. Mai 2016 (act. 28); JGWF, Medienmitteilung, 13. Mai 2016 (act. 143).

⁴⁸ Kanton St. Gallen, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1.

⁴⁹ Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 14. Mai 2016 (act. 29).

⁵⁰ DI, Schreiben an Koller, 18. Mai 2016 (act. 30); JGWF, Medienmitteilung, 24. Mai 2016 (act. 144).

⁵¹ DI, Schreiben an Stadtrat, 10. Mai 2016 (act. 27); Stadtrat, Schreiben an DI, 18. Mai 2016 (act. 31).

⁵² Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 25. Mai 2016 (act. 32).

⁵³ DI, Schreiben an Stadtrat, 26. Mai 2016 (act. 33); DI, Schreiben an Koller, 26. Mai 2016 (act. 34).

⁵⁴ Stadtkanzlei, Schreiben an DI, 13. Juni 2016 (act. 35).

⁵⁵ DI, Schreiben an Koller, 15. Juni 2016 (act. 36).

⁵⁶ DI, Schreiben an Stiftungsrat, 15. Juni 2016 (act. 37).

⁵⁷ Stiftungsrat, Schreiben an DI, 27. Juni 2016 (act. 38); DI, Schreiben an Stiftungsrat, 29. Juni 2016 (act. 39); Eugster, Schreiben an DI, 20. Juli 2016 (act. 40).

⁵⁸ DI, Schreiben an Koller u. Stadtrat, 25. Juli 2016 (act. 41); Koller/Cappelli/JGWF, Schreiben an DI, 12. August 2016 (act. 43); vgl. Beweisantrag Ziff. 3.2.1 lit. d.

Stadtrat verzichtete auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des Stiftungsrates⁵⁹. Am 31. August 2016 reichte der Stiftungsrat eine **Entgegnung** zur Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 12. August 2016 ein⁶⁰. Ebenfalls mit Schreiben vom 31. August 2016 teilte der Stadtrat mit, dass er auf eine Stellungnahme verzichte und dass die Stadt Wil nicht im Besitz der Medienmitteilung vom 6. Dezember 2011 sei⁶¹. Mit Schreiben vom 6. September 2016 erklärte das DI den Schriftenwechsel für abgeschlossen⁶².

2.3.11. 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. Zur Begründung führte das DI aus, die Beschwerdeführer hätten die Frist zur Erhebung einer Beschwerde nach Art. 164 GG verpasst und ihr Antrag, die Beschwerde nach Art. 163 GG zu prüfen, stelle eine unzulässige Ausweitung des Rechtsbegehrens dar. Den Beschwerdeführern wurden amtliche Kosten von CHF 1000.- auferlegt⁶³.

2.3.12. Die Beschwerdeführer fochten den Entscheid des DI mit Eingabe vom 16. Februar 2017 und Ergänzung vom 13. März 2017 beim **VerwG** an (Geschäftsnr. **B 2017/29**). Sie verlangten in erster Linie einen **Sachentscheid** über ihre erstinstanzlichen Anträge, eventualiter eine Rückweisung an das DI. Im Hinblick auf den beantragten Sachentscheid stellten sie verschiedene Beweisanträge. Zudem beantragten sie die Dringlicherklärung des Verfahrens und die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme, um den Schülerinnen aus Bronschhofen weiterhin den unentgeltlichen Besuch des «Kathi» zu ermöglichen⁶⁴.

2.3.13. Mit Verfügung vom 21. April 2017 forderte das VerwG die Gegenparteien auf, zur beantragten **vorsorglichen Massnahme** Stellung zu nehmen. Das VerwG führte aus, dass lediglich die Frage, ob das DI zu Recht nicht auf die Abstimmungsbeschwerde eingetreten sei, **Gegenstand des Verfahrens** bilden könne. Die Beschwerdeschrift greife insofern weit über den Anfechtungsgegenstand hinaus. Auf eine Rückweisung zur Kürzung werde indes verzichtet, da die relevanten Teile der Beschwerdeschrift genau lokalisierbar seien⁶⁵. Sowohl der Stadtrat als auch der Stiftungsrat und das DI erklärten sich grundsätzlich mit der vorsorglichen Massnahme einverstanden. Uneinigkeit bestand hinsichtlich der Frage, ob allen Schülerinnen der Zugang ans «Kathi» ermöglicht werden soll oder ob weiterhin die 70%-Klausel gemäss «Nachtrag I» sinngemäss anzuwenden sei⁶⁶. Dem Ersuchen der Stadt Wil entsprechend ordnete das VerwG mit **Verfügung vom 10. Mai 2017** die Anwendung der 70%-Klausel an⁶⁷.

2.3.14. In ihren **Vernehmlassungen zur Hauptsache** beantragten alle Gegenparteien die Abweisung der Beschwerde⁶⁸. Die Beschwerdeführer äusserten sich mit Schreiben vom 22. Mai

⁵⁹ Stadtrat, Schreiben an DI, 8. August 2016 (act. 42).

⁶⁰ DI, Schreiben an Verfahrensbeteiligte, 17. August 2016 (act. 44); Eugster, Schreiben an DI, 31. August 2016 (act. 45).

⁶¹ Stadtrat, Schreiben an DI, 31. August 2016 (act. 46).

⁶² DI, Schreiben an Verfahrensbeteiligte, 6. September 2016 (act. 47).

⁶³ DI, Entscheid vom 6. Februar 2017 (act. 49).

⁶⁴ Koller, Schreiben an VerwG, 16. Februar 2017 (act. 50); VerwG, Schreiben an Koller, 17. Februar 2017 (act. 51); Koller, Schreiben an VerwG, 13. März 2017 (act. 53).

⁶⁵ VerwG, Verfügung vom 21. April 2017 (act. 55).

⁶⁶ DI, Schreiben an VerwG, 25. April 2017 (act. 56); Stadtrat, Schreiben an VerwG, 1. Mai 2017 (act. 57); Eugster, Schreiben an VerwG, 2. Mai 2017 (act. 58).

⁶⁷ VerwG, Verfügung, 10. Mai 2017 (act. 59).

⁶⁸ DI, Schreiben an VerwG, 16. Mai 2017 (act. 60); Stadtrat, Schreiben an VerwG, 16. Juni 2017 (act. 62); Eugster, Schreiben an VerwG, 19. Juni 2017 (act. 63).

2017 zur Frage, ob ein Sachentscheid durch das VerwG zulässig wäre⁶⁹. Am 11. Juli 2017 wurde den Beschwerdeführern **Einsicht in die Akten** gewährt⁷⁰. Sie stellten daraufhin klar, dass die ihre Beweisanträge nur relevant seien, falls das VerwG auf die Rückweisung an das DI verzichten und stattdessen einen Sachentscheid fällen würde⁷¹. Mit Schreiben vom 11. November 2017 bekräftigten die Beschwerdeführer ihr **Ersuchen um einen Sachentscheid** und wiesen erneut auf die Dringlichkeit der Angelegenheit hin⁷². Das VerwG teilte mit, dass ein Entscheid nicht vor dem ersten Halbjahr 2018 zu erwarten sei⁷³.

2.3.15. Am 17. April 2018 informierten die Beschwerdeführer das VerwG darüber, dass der Stadtrat dem Stadtparlament erneut eine **Vorlage betreffend den Schulvertrag** unterbreitet habe und dass sie dagegen wiederum Beschwerde beim DI erhoben hätten⁷⁴ (Abschn. 2.4).

2.3.16. Mit **Entscheid** vom 20. Juli 2018 hiess das VerwG die Beschwerde teilweise gut, soweit es darauf eintrat, und wies die Streitsache zur Prüfung als Abstimmungsbeschwerde **wegen Rechtswidrigkeit** nach Art. 163 GG an das DI zurück. Zur Begründung führte das VerwG aus, die Beschwerdeführer hätten zwar Rügen erhoben, welche einer Beschwerde **wegen Verfahrensmängeln** nach Art. 164 GG zugänglich seien, indes hätten sie die entsprechende Beschwerdefrist verpasst und der Nichteintretensentscheid des DI sei insofern zu bestätigen. In erster Linie hätten die Beschwerdeführer jedoch die Rechtswidrigkeit des «Nachtrags I zum Schulvertrag» gerügt, was aus der Beschwerdeschrift vom 25. Februar 2016 klar hervorgehe. Aufgrund seiner Verpflichtung zur Rechtsanwendung von Amtes wegen hätte das DI auf die Beschwerde nach Art. 163 GG eintreten müssen. Die Verfahrenskosten von insgesamt CHF 3000.- wurden zur Hälfte den Beschwerdeführern und zu je einem Viertel der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina auferlegt⁷⁵.

2.3.17. Mit Schreiben vom 30. Juli 2018 wiesen die Beschwerdeführer das VerwG darauf hin, dass der Entscheid in Bezug auf ihren Kostenrückerstattungsanspruch einen Berechnungsfehler aufweise⁷⁶. Das VerwG erliess am 13. August 2018 eine entsprechende **Berichtigung**⁷⁷ und sandte am 18. Oktober 2018 die Akten zurück an die Beschwerdeführer⁷⁸ sowie an das DI.

2.3.18. Am 20. November 2018 wurde das **BLD** durch das DI über den Entscheid des VerwG orientiert und erneut zum **Mitbericht** aufgefordert⁷⁹. Mit Schreiben vom 11. März 2019 schlug das DI den Beteiligten vor, das **Verfahren zu sistieren**. Es begründete dieses Ansinnen mit dem Antrag des Stadtrates zur neuen Oberstufenstruktur, welcher dem Parlament im November 2018 unterbreitet worden war⁸⁰ (Abschn. 2.5). Alle Beteiligten sprachen sich gegen die Sistierung aus. Die Beschwerdeführer verlangten, auf die Einholung des Mitberichts beim BLD

⁶⁹ Koller, Schreiben an VerwG, 22. Mai 2017 (act. 61).

⁷⁰ VerwG, Schreiben an Koller, 23. Juni 2017 (act. 64).

⁷¹ Koller, Schreiben an VerwG, 14. Juli 2017 (act. 65); VerwG, Schreiben an Verfahrensbeteiligte, 19. Juni 2017 (act. 66).

⁷² Koller, Schreiben an VerwG, 12. November 2017 (act. 67).

⁷³ VerwG, Schreiben an Koller, 20. November 2017 (act. 68).

⁷⁴ Koller, Schreiben an VerwG, 17. April 2018 (act. 69).

⁷⁵ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70).

⁷⁶ Koller, Schreiben an VerwG, 30. Juli 2018 (act. 71).

⁷⁷ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 / Berichtigung vom 13. August 2018 (act. 72).

⁷⁸ VerwG, Schreiben an Koller, 18. Oktober 2018 (act. 73).

⁷⁹ DI, Schreiben an BLD, 20. November 2018 (act. 74).

⁸⁰ DI, Schreiben an Verfahrensbeteiligte, 11. März 2019 (act. 75).

zu verzichten und drohten eine Rechtsverzögerungsbeschwerde sowie straf- und aufsichtsrechtliche Schritte an, falls der Entscheid des DI nicht bis Ende Juni 2019 vorliegen sollte⁸¹. Der Stadtrat und der Stiftungsrat stellten den Antrag, die **vorsorgliche Massnahme** gemäss Verfügung des VerwG vom 10. Mai 2017 (Ziff. 2.3.13) zu verlängern. Am 2. April 2019 teilte das DI den Beteiligten mit, auf die Sistierung des Verfahrens werde verzichtet und das BLD werde ersucht, den Mitbericht nunmehr zeitnah zu erstellen⁸². Die Beschwerdeführer erklärten sich mit der Verlängerung der vorsorglichen Massnahme für das Schuljahr 2019/20 einverstanden, worauf das DI am 6. Mai 2019 eine entsprechende Anordnung erliess⁸³.

2.3.19. Am 7. Mai 2019 reichte das BLD den angeforderten **Mitbericht** ein⁸⁴. In ihrer Stellungnahme vom 24. Mai 2019 beantragten die Beschwerdeführer, den Mitbericht wegen Verspätung und wegen Befangenheit des BLD aus dem Recht zu weisen. Der Stiftungsrat äusserte sich gleichentags zum Mitbericht⁸⁵. Am 29. Mai 2019 reichte die **Schulleiterin** des «Kathi» auf Ersuchen des DI eine Stellungnahme zur Frage der religiösen Neutralität der Schule ein⁸⁶.

2.3.20. Mit **Entscheid** vom 2. Juli 2019 wies das DI die Abstimmungsbeschwerde ab und verzichtete auf die Erhebung amtlicher Kosten sowie auf die Zusprechung ausseramtlicher Kosten⁸⁷. Die Beschwerdeführer haben diesen Entscheid wiederum beim VerwG angefochten⁸⁸.

2.4. Beschwerde und Anzeige gegen die Parlamentsvorlage vom 7. März 2018

2.4.1. Im März 2018 hatte der Stadtrat dem Stadtparlament eine weitere Vorlage betreffend den Schulvertrag unterbreitet und folgende Anträge gestellt⁸⁹:

1. Der Schulvertrag zwischen der **Stiftung Schule St. Katharina** und der Stadt Wil vom 30. Oktober 1996 ist auf Ende Juli 2023 zu **kündigen**, sofern bis Ende Juli 2018 kein neuer rechtskräftiger Vertrag vorliegt.

2. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziff. 1 gemäss Art. 7 lit. b der Gemeindeordnung vom 1. Januar 2017 dem fakultativen Referendum untersteht.

2.4.2. Gegen diese Vorlage erhoben die Beschwerdeführer am 3. April 2018 wiederum **Abstimmungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige beim DI**. Sie machten geltend, dass ein Schulvertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina nicht existiere. Der Antrag des Stadtrates sei rechtlich unmöglich und zudem sei eine bedingte Kündigung unzulässig. Die Vorlage verletze daher die politischen Rechte der Stimmberechtigten. Weil die Überprüfung des Entscheids des DI vom 6. Februar 2017 durch das VerwG zum damaligen Zeitpunkt noch ausstand, machten die Beschwerdeführer die Stimmrechtsverletzung wiederum mittels Beschwerde nach Art. 164 GG geltend, reichen diese jedoch – anders als im Verfahren betreffend «Nachtrag I» – vor der parlamentarischen Beratung des stadträtlichen Antrags ein⁹⁰.

⁸¹ Stadtrat, Schreiben an DI, 22. März 2019 (act. 76); Koller, Schreiben an DI, 26. März 2019 (act. 77); Stadtrat, Schreiben an DI, 1. April 2019 (act. 78); Eugster, Schreiben an DI, 1. April 2019 (act. 79).

⁸² DI, Schreiben an Verfahrensbeteiligte, 2. April 2019 (act. 80).

⁸³ Koller, Schreiben an DI, 11. April 2019 (act. 81); DI, Schreiben an Stadtrat u. Eugster, 23. April 2019 (act. 82); DI, Verfügung (DIGS411-1) vom 6. Mai 2019 (act. 83).

⁸⁴ BLD, Schreiben an DI, 7. Mai 2019 (act. 84).

⁸⁵ Koller, Schreiben an DI, 24. Mai 2019 (act. 87); Eugster, Schreiben an DI, 24. Mai 2019 (act. 86).

⁸⁶ Alder, Stellungnahme, 29. Mai 2019 (act. 88); DI, Schreiben an Beteiligte, 29. Mai 2019 (act. 89).

⁸⁷ DI, Entscheid (DIGS411-1) vom 2. Juli 2019 (act. 90).

⁸⁸ Koller, Schreiben an VerwG, 6./7. Juli 2019 (act. 91).

⁸⁹ Stadtrat, Bericht und Antrag, 7. März 2018 (act. 154).

⁹⁰ Koller, Schreiben an DI, 3. April 2018 (act. 155).

- 2.4.3. Der Stadtrat beantragte mit Vernehmlassung vom 30. April 2018, auf die Beschwerde nicht einzutreten oder diese eventualiter abzuweisen⁹¹. Am 25. Mai 2018 reichten die Beschwerdeführer eine Replik ein⁹². Am 29. Mai 2018 überwies das DI die Beschwerde «**zuständigkeitshalber**» zur weiteren Bearbeitung an das BLD⁹³. Am 21. Juni 2018 überwies das BLD die Akten zurück an das DI und forderte dieses auf, einen Mitbericht einzureichen⁹⁴.
- 2.4.4. Unterdessen wurde die strittige Vorlage durch eine nichtständige Kommission des Stadtparlaments beraten. In ihrer Berichterstattung hielt die Kommission fest, dass der Vertrag, den der Stadtrat kündigen möchte, mit dem Kloster und nicht mit der Stiftung bestehe. Sie trat deshalb nicht auf die Vorlage ein⁹⁵. Sodann beschloss auch das Stadtparlament an seiner Sitzung vom 5. Juli 2018, auf die Vorlage **nicht einzutreten**⁹⁶.
- 2.4.5. Am 9. Juli 2018 erklärten die Beschwerdeführer gegenüber dem **BLD**, dass die Abstimmungsbeschwerde infolge des Parlamentsentscheids gegenstandslos geworden sei, sie indes an ihrer **aufsichtsrechtlichen Anzeige** festhalten würden. Der Stadtrat habe in seiner Stellungnahme vom 30. April 2018 eingeräumt, dass die Stadt Wil eine faktische und somit unrechtmässige Vertragsbeziehung mit der Stiftung Schule St. Katharina unterhalte⁹⁷. Mit Schreiben vom 14. August 2018 teilte das BLD den Beschwerdeführern mit, es bestünden «**keine Anzeichen auf Unrechtmässigkeit** des Beschulungsvertrages, die in einem aufsichtsrechtlichen Verfahren zu korrigieren wären»⁹⁸.

2.5. Weitere Entwicklungen in Bezug auf den Schulvertrag

- 2.5.1. Mit Vorlage vom 7. November 2018 unterbreitete der Stadtrat dem Stadtparlament den Schlussbericht zum Projekt Schule 2020 sowie den Entwurf für einen **Parlamentsbeschluss über die neue Oberstufenstruktur**. Der Parlamentsbeschluss sieht vor, dass künftig alle Schülerinnen und Schüler an den städtischen Schulen unterrichtet werden (Art. 1) und dass der Schulvertrag vom 30. Oktober 1996 per Ende Juli 2024 gekündigt wird (Art. 2). Im Rahmen des Projekts Schule 2020 hatte der Stadtrat die zwei Oberstufenmodelle B («mit Kathi») und D («ohne Kathi») vertieft geprüft⁹⁹. Der überraschende Entscheid des Stadtrates für das Modell D löste kontroverse Reaktionen aus¹⁰⁰.
- 2.5.2. Die stadträtliche Vorlage wurde durch die parlamentarische **Bildungskommission** an 10 Sitzungen beraten. Die Kommission unterbreitet dem Parlament einen **Rückweisungsantrag**: Der Stadtrat soll beauftragt werden, ein Oberstufenmodell auszuarbeiten, welches die Führung einer Mädchen- und einer Knabenoberstufe durch die Stiftung Schule St. Katharina vorsieht¹⁰¹. Das Geschäft wird voraussichtlich am 29. August 2019 im Parlament behandelt.

⁹¹ DI, Schreiben an Stadtrat, 9. April 2018 (act. 156); Stadtrat, Schreiben an DI, 30. April 2018 (act. 157).

⁹² DI, Schreiben an Koller, 3. Mai 2018 (act. 159); Koller, Schreiben an DI, 25. Mai 2018 (act. 160).

⁹³ DI, Schreiben an BLD, 29. Mai 2018 (act. 161). Die Behauptung des DI, das BLD sei für die Bearbeitung der Abstimmungsbeschwerde zuständig, ist offensichtlich haltlos (Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3).

⁹⁴ BLD, Schreiben an DI, 21. Juni 2018 (act. 162).

⁹⁵ Stadtparlament, Kurzbericht der vorberatenden Kommission, 26. Juni 2018 (act. 163).

⁹⁶ Stadtparlament, Protokoll der Sitzung vom 5. Juli 2018, 15. August 2018 (act. 167), S. 2.

⁹⁷ Koller, Schreiben an BLD, 9. Juli 2018 (act. 164); BLD, Schreiben an Koller, 16. Juli 2018 (act. 165).

⁹⁸ BLD, Schreiben an Koller, 14. August 2018 (act. 166).

⁹⁹ Stadtrat, Bericht und Antrag, 7. November 2018 (act. 173).

¹⁰⁰ Suter, Artikel und Kommentar, 20. November 2018 (act. 149); Suter, Artikel, 21. November 2018 (act. 150); Suter, Artikel, 22. November 2018 (act. 151); Geser, Kommentar und Artikel, 22. November 2018 (act. 152); Wüest, Artikel, 23. November 2018 (act. 153).

¹⁰¹ Stadtparlament, Kurzbericht der vorberatenden Kommission, 29. Juni 2019 (act. 176). Der Beschwerdeführer 1 ist Mitglied der Bildungskommission.

3. Anträge

3.1. In der Sache

- 3.1.1. Der Entscheid des DI vom 2. Juli 2019 sei aufzuheben.
- 3.1.2. Die Beschlüsse des Stadtparlaments vom 11. Februar 2016 seien aufzuheben.
- 3.1.3. Die Stadt Wil sei anzuweisen, ihr Verhältnis zur Stiftung Schule St. Katharina rechtskonform zu regeln.
- 3.1.4. Eventualiter sei die Sache zur Anordnung von Massnahmen oder zur Neubeurteilung an das DI zurückzuweisen.
- 3.1.5. Es sei festzustellen, dass das DI das Verbot der Rechtsverzögerung verletzt hat.
- 3.1.6. Auf die Erhebung amtlicher Kosten und die Zusprechung ausseramtlicher Kosten sei unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu verzichten.

3.2. Beweisantrag

- 3.2.1. Soweit für die Beurteilung der Beschwerde erforderlich, seien von der Stadt Wil, resp. dem BLD, resp. dem Kloster St. Katharina, resp. der Stiftung Schule St. Katharina, die folgenden zusätzlichen Beweismittel 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 Schulvertrages thematisiert wurde (vgl. Ziff. 5.2.2);
 - (b) Schreiben des BLD vom 24. März 2010, in welchem festgehalten wird, dass das «Kathi» den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die religiöse Neutralität nicht entspricht (vgl. Ziff. 6.5.5);
 - (c) Schreiben der (damaligen) Schulratspräsidentin an den Stadtrat Wil von Anfang 2014, in welchem sie ihre Bedenken hinsichtlich der Verhandlungen über einen neuen Schulvertrag darlegt (vgl. Ziff. 6.10.8 lit. b);
 - (d) vollständige Medienmitteilung des Klosterbeirates St. Katharina vom 6. Dezember 2011 (vgl. Ziff. 2.3.9 f.);
 - (e) Stellungnahme zur (Nicht-)Einhaltung der Lektionentafel gemäss Lehrplan durch die Schule St. Katharina (vgl. Ziff. 6.7.2 lit. a);
 - (f) Stellungnahme zur Zulässigkeit der Seedukation (vgl. Ziff. 6.7.2 lit. b).

4. Begründung: Formelles

4.1. Beschwerdeberechtigung und zulässige Rügen

- 4.1.1. Entscheide kantonaler Departemente können gestützt auf Art. 59^{bis} VRP mittels Beschwerde beim VerwG angefochten werden. Gemäss Art. 45 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 VRP ist zur Beschwerdeführung berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.
- 4.1.2. Formell sind alle Beschwerdeführer als Adressaten des abschlägigen vorinstanzlichen Entscheids zur Beschwerdeerhebung an das VerwG legitimiert¹⁰². Nachdem das VerwG im Entscheid B 2017/29 festgestellt hat, dass die vorliegende Streitsache als Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit zu behandeln ist¹⁰³, richtet sich die Beschwerdeberechtigung in der Sache nach Art. 163 GG: Zur Anfechtung referendumpflichtiger Beschlüsse legitimiert sind Stimmberechtigte und andere Personen, die an der Änderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun. Das DI und das VerwG legen diese Bestimmung praxisgemäss dahingehend aus, dass die Stimmberechtigung in der betreffenden Angelegenheit *per se* ein schutzwürdiges Interesse begründet¹⁰⁴. Demzufolge sind die **Beschwerdeführer 1 und 2** in ihrer Eigenschaft als Stimmberechtigte der Stadt Wil zur Anfechtung der Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 legitimiert, wie bereits im Entscheid B 2017/29 festgehalten wurde. Ob nach Art. 163 GG auch eine Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführer 3 gegeben ist, hat das VerwG im besagten Entscheid offengelassen¹⁰⁵. Bestätigt wurde immerhin, dass politische Parteien gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Beschwerdeführung in **Stimmrechtssachen** legitimiert sind¹⁰⁶.
- 4.1.3. Aufgrund des Entscheids B 2017/29 mussten die Beschwerdeführer ihre frühere Rechtsauffassung, wonach (ausschliesslich) die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 164 GG die Funktion der Beschwerde in Stimmrechtssachen erfüllt¹⁰⁷, revidieren. Nach der Rechtsprechung des VerwG kann mit der Beschwerde nach Art. 163 GG jede Art von Rechtsverletzung gerügt werden; ob es sich um materielles oder um formelles Recht handelt, ist nicht erheblich¹⁰⁸. Demnach kann eine Verletzung der politischen Rechte (Art. 34 BV¹⁰⁹) auch mittels Beschwerde nach Art. 163 GG geltend gemacht werden, soweit sie durch den Inhalt des fraglichen Beschlusses bedingt ist und nicht ausschliesslich durch das Verfahren der Beschlussfassung. Zwar hat das VerwG im Entscheid B 2017/29 festgehalten, dass die von den Beschwerdeführern gerügten Verletzungen von Art. 34 BV (Nichtbeachtung der Einheit der Materie und falsche Informationen im Vorfeld der Abstimmung) einer Beschwerde nach Art. 164 GG zugänglich seien. Im gleichen Absatz verweist das VerwG jedoch auf den Entscheid B 2009/205: In jenem Verfahren prüfte das VerwG die Einheit der Materie im Rahmen einer **Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit** und hielt fest, dass die Verletzung

¹⁰² Vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 385 f. und 407.

¹⁰³ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.3. f sowie Dispositiv Ziff. 2.

¹⁰⁴ Vgl. DI, Entscheid DIGS411-59 vom 24. Oktober 2018, E. 3.3.; VerwGE B 2016/95 vom 27. September 2018, E. 1.

¹⁰⁵ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.5.

¹⁰⁶ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.1., mit Hinweis auf BGE 134 I 172, E. 1.3.1.

¹⁰⁷ Koller, Schreiben an VerwG, 13. März 2017 (act. 53), Abschn. 9.1.; Koller, Schreiben an DI, 25. Mai 2018 (act. 160), Abschn. 2.

¹⁰⁸ VerwGE B 2013/241 vom 19. Februar 2015, E. 2.1, mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 650 ff.

¹⁰⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

dieses Grundsatzes **keinen blossen Verfahrensfehler** darstelle¹¹⁰. Gesamthaft ist die Rechtsprechung des VerwG dahingehend zu verstehen, dass gegen die Verletzung politischer Rechte – je nach ihrer Erscheinungsform – sowohl die Beschwerde nach Art. 164 GG als auch die Beschwerde nach 163 GG ergriffen werden kann.

- 4.1.4. Es wäre wohl Sache des Gesetzgebers, für eine klarere Abgrenzung der Rechtsmittel im GG zu sorgen. Mit dem Verzicht auf einen Weiterzug des Entscheids B 2017/29 haben sich die Beschwerdeführer der Rechtsauffassung des VerwG angeschlossen. Sie dürfen gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV darauf vertrauen, dass das VerwG im vorliegenden Verfahren an seiner Rechtsprechung festhält und die vorliegende Beschwerde auch auf **Stimmrechtsverletzungen** prüft. Falsche Informationen im Vorfeld eines Referendums stellen wohl einen «blossenen Verfahrensmangel» dar, weshalb die Beschwerdeführer darauf verzichten, diese Rüge erneut vorzutragen. Hingegen sind die in den Abschnitten 6.13 ff. geltend gemachten Verstösse gegen Art. 34 BV durch den Inhalt der strittigen Parlamentsbeschlüsse bedingt und können daher (auch) im Rahmen der Beschwerde nach Art. 163 GG gerügt werden. Der Beschwerdegegenstand ist (zumindest) im Hinblick auf diese Rügen als Stimmrechtssache im Sinne von Art. 82 lit. c BGG¹¹¹ zu qualifizieren. In Nachachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Legitimation der **Beschwerdeführer 3** folglich zu bejahen.

4.2. Vollmacht

- 4.2.1. Gemäss Art. 10 i.V.m. Art. 64 VRP können die Beschwerdeführer einen Rechtsvertreter bezeichnen, welcher sich auf Verlangen der Beschwerdeinstanz durch schriftliche Vollmacht auszuweisen hat.
- 4.2.2. Die Beschwerdeführer 2 und 3 haben den Beschwerdeführer 1 im Januar 2017 schriftlich beauftragt, sie im vorliegenden Verfahren zu vertreten¹¹². Die Vollmacht ist nach wie vor gültig.

4.3. Fristwahrung und Kostenvorschuss

- 4.3.1. Die Einhaltung der Frist für die erstinstanzliche Abstimmungsbeschwerde (Art. 163 Abs. 2 GG) wurde durch das VerwG bereits verbindlich festgestellt¹¹³.
- 4.3.2. Nach Art. 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 VRP sind Beschwerden ans VerwG innert 14 Tagen seit der Eröffnung des angefochtenen Entscheides zu erheben. Für die Ergänzung der Beschwerde mit Anträgen, Darstellung des Sachverhalts und Begründung kann gestützt auf Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 64 VRP eine Nachfrist angesetzt werden. Gemäss Art. 143 Abs. 1 ZPO¹¹⁴ i.V.m. Art. 30 Abs. 1 und Art. 64 VRP gelten prozessuale Fristen als eingehalten, wenn die Eingabe am letzten Tag der Frist eingereicht wird. Gemäss Art. 96 Abs. 1 VRP kann für die Bearbeitung der Beschwerde ein Kostenvorschuss erhoben werden.
- 4.3.3. Der vorliegend angefochtene Entscheid wurde am 5. Juli 2019 eröffnet¹¹⁵. Die Beschwerde ans VerwG wurde am 7. Juli 2019 und damit innerhalb der 14-tägigen Beschwerdefrist erhoben¹¹⁶. Für die Ergänzung der Beschwerde sowie die Überweisung des Kostenvorschusses

¹¹⁰ VerwGE B 2009/205 vom 16. September 2010, E. 2.4.

¹¹¹ Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110.

¹¹² JGWF/Cappelli/Koller, Auftrag und Vollmacht zur Rechtsvertretung, 28./30. Januar 2017 (act. 48).

¹¹³ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.5.

¹¹⁴ Schweizerische Zivilprozessordnung, SR 272.

¹¹⁵ Post CH AG, Suchergebnis EasyTrack, 24. Juli 2019 (act. 95).

¹¹⁶ Koller, Schreiben an VerwG, 6./7. Juli 2019 (act. 91).

von CHF 1500.- hat das VerwG eine Nachfrist bis zum 5. August 2019 angesetzt¹¹⁷. Mit der *dato* erfolgenden persönlichen Übergabe der Beschwerdeergänzung samt Akten an die Kanzlei des VerwG ist die Nachfrist gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde bereits am 17. Juli 2019 überwiesen¹¹⁸.

5. Begründung zu Antrag 3.1.1: Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids

5.1. Fehlerhaftes Ergebnis

5.1.1. Der angefochtene vorinstanzliche Entscheid ist in erster Linie deshalb aufzuheben, weil das DI die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 zu Unrecht verneint hat (dazu Abschn. 6).

5.2. Unzulässiger Mitbericht des BLD

5.2.1. Das DI hat nach der Rückweisung der Streitsache durch das VerwG erneut einen Mitbericht beim BLD angefordert (vgl. Ziff. 2.3.5 sowie 2.3.18). Dies ist schon aus verfahrensökonomischen Gründen nicht nachvollziehbar (Abschn. 9). Überdies ist das BLD in der Sache offensichtlich **befangen** und hätte folglich nicht am Verfahren mitwirken dürfen.

5.2.2. Die rechtliche Problematik der «Wiler Oberstufenfrage» ist dem BLD seit mehr als einem Jahrzehnt bekannt. In seinem Auftrag wurde im Jahr 2007 das **Gutachten Fleiner/Ivanov** erstellt (Ziff. 2.1.5). Obschon das Gutachten nur den Schluss zulässt, dass der Wiler Schulvertrag dem übergeordneten Recht widerspricht, und obschon das BLD als Aufsichtsbehörde (Art. 23 lit. c GeschR¹¹⁹ i.V.m. Art. 155 ff. GG) von Amtes wegen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis hätte ziehen müssen, hat es auf eine Intervention verzichtet. In einem Schreiben vom 24. März 2010 hielt das BLD fest, dass das «Kathi» die verfassungsrechtliche **Pflicht zur religiösen Neutralität nicht erfülle** (Beweisantrag Ziff. 3.2.1 lit. b sowie Ziff. 6.5.5). Ebenfalls im Jahr 2010 wurde eine Vertreterin des BLD von der Schulratspräsidentin eingehend über die «Oberstufenfrage» unterrichtet (Beweisantrag Ziff. 3.2.1 lit. a). In einer Stellungnahme vom 31. Januar 2012 bezeichnete das BLD die Übertragung der Mädchensekundarschule an eine Stiftung als **vertragswidrig** (Ziff. 2.1.8), doch sah es wenig später im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Prüfung keinen Grund mehr, die Gültigkeit des Schulvertrages zu hinterfragen (vgl. Ziff. 2.1.9 sowie 6.10.5). Im Mai 2014 gelangte der Stadtrat mit einem ausführlich begründeten Schlichtungsgesuch an das BLD. Seiner eigenen Stellungnahme vom Januar 2012 widersprechend **verweigerte das BLD die Einleitung des Schlichtungsverfahrens** mit der tatsächlichen Begründung, es liege keine Streitigkeit aus dem bestehenden Vertrag vor (Ziff. 2.1.10). Kurz darauf wies der Stadtrat die kantonalen Behörden darauf hin, «dass die ausschliessliche Beschulung von Mädchen **übergeordnetem Recht widersprechen könnte**», doch bestand für das BLD «kein Anlass, [...] den Vertragsinhalt zu überprüfen» (Ziff. 2.1.11). 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 Zeitungsinterview¹²⁰ ausdrückte. In diesem Interview findet sich auch die folgende Aussage:

¹¹⁷ VerwG, Schreiben an Koller, 9. Juli 2019 (act. 92).

¹¹⁸ PostFinance AG, Zahlungsbestätigung, 17. Juli 2019 (act. 94).

¹¹⁹ Kanton St. Gallen, Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3.

¹²⁰ Züst/Gschwend, Interview, 7. April 2016 (act. 142).

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

Im Zusammenhang mit der Parlamentsvorlage vom 7. März 2018 gelangten die Beschwerdeführer schliesslich mit einer **aufsichtsrechtlichen Anzeige** an das BLD, doch sah dieses nun wiederum keinen Anlass mehr für eine aufsichtsrechtliche Prüfung (Ziff. 2.4.5).

- 5.2.3. Die geschilderten Vorgänge zeigen, dass dem BLD offensichtlich jedes Mittel recht ist, einer Befassung mit der «Wiler Oberstufenfrage» auszuweichen. Über die Gründe dieses unsägliches Gebarens soll an dieser Stelle nicht spekuliert werden. Bemerkenswert scheint immerhin, dass der Vorsteher des BLD seinen Wohnsitz in der Stadt Wil hat. Nachdem das BLD die **Rechtswidrigkeit** des Schulvertrages resp. der Vertragssituation mehrfach **in Abrede gestellt** und sich im Rahmen einer Vorprüfung **bereits zum «Nachtrag I» geäussert** hatte, war es offensichtlich nicht mehr dazu imstande, für das vorliegende Verfahren einen unvoreingenommenen Mitbericht zu erstellen. Wäre das BLD im Mitbericht der Argumentation der Beschwerdeführer gefolgt, hätte es damit die Fehlerhaftigkeit seiner früheren Entscheide und die Nichterfüllung seiner Aufsichtspflicht eingestanden.
- 5.2.4. Nach dem Gesagten hätten die Verantwortlichen des BLD gemäss Art. 29 Abs. 1 BV sowie Art. 7 VRP i.V.m. Art. 58 Abs. 1 VRP und Art. 165 GG in den Ausstand treten und auf die Einreichung eines Mitberichts verzichten müssen. Wohl gemerkt reicht gemäss Art. 7 lit. c VRP bereits der Anschein der Befangenheit aus, um eine **Ausstandspflicht** zu begründen. Die unzulässige Beeinflussung des Verfahrens durch das BLD fällt umso schwerer ins Gewicht, als das DI die ausweichende und widersinnige Stellungnahme des BLD (vgl. insbes. Ziff. 6.1.6) kritiklos in seinen Entscheid übernommen und auf eine eigenständige Beurteilung weitgehend verzichtet hat (Ziff. 5.3.3 mit weiteren Verweisen).
- 5.2.5. Mit aller Entschiedenheit zurückzuweisen ist plumpe Ausrede des DI, die Vorbefassung des BLD liege «**in der Natur der Sache**»¹²¹. In der Natur der Sache liegt vielmehr, dass das BLD kraft seiner Aufsichtspflicht für die Bereinigung des rechtswidrigen Zustandes hätte sorgen müssen, sobald es davon Kenntnis erhielt. In diesem Fall wäre das BLD gar nie in die Lage gekommen, einen Mitbericht zu einer Abstimmungsbeschwerde zu verfassen. Wäre es im Kanton St. Gallen – wie das DI behauptet – normal und «natürlich», dass eine kantonale Aufsichtsbehörde einen notorisch rechtswidrigen Zustand über mehr als ein Jahrzehnt mutwillig toleriert, so wäre dies alarmierend.

5.3. Verletzung der Verfahrensgrundrechte und des Willkürverbotes

- 5.3.1. Gemäss Art. 29 BV hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung (Abs. 1) sowie auf rechtliches Gehör (Abs. 2)¹²². Art. 9 BV schützt den Anspruch, von staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Willkürverbot verbietet insbesondere die offensichtliche Missachtung oder Nichtanwendung von Rechtsnormen, während das Gebot von Treu und Glauben widersprüchliches Verhalten sowie die Rechtsumgehung und den Rechtsmissbrauch untersagt¹²³.

¹²¹ DI, Entscheid DISG411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 5.2.2.

¹²² Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1001 ff., 1040 ff. und 1070 ff.

¹²³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 605 ff., 712 f. sowie 722 f.

- 5.3.2. Die Erwägungen im angefochtenen Entscheid sind in wesentlichen Punkten nicht nur falsch, sondern völlig unhaltbar (Ziff. 6.1.1, 6.1.3, 6.2.2, 6.3.4, 6.5.6, 6.6.3, 6.6.5 sowie 6.13.4). Das DI hätte die Beschwerde aus zahlreichen, voneinander unabhängigen Gründen gutheissen müssen. Es erscheint höchst unplausibel, dass das juristisch geschulte Personal des DI aus mangelnder Rechtskenntnis zu einer falschen Beurteilung sämtlicher Beschwerdegründe gelangte. Vielmehr liegt es auf der Hand, dass das **Recht vorsätzlich falsch angewendet** wurde. Es bleibe dahingestellt, ob dies aus Missgunst gegenüber den Beschwerdeführern oder aus Sympathie zu den Gegenparteien geschehen ist – oder ob das DI schlicht davor zurückschreckte, einen politisch brisanten Entscheid zu fällen und es vorzog, die «heisse Kartoffel» erneut an das VerwG abzuschieben. Das Gebaren des DI verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben und das Willkürverbot sowie den Anspruch der Beschwerdeführer auf ein faires Verfahren. Indem das DI es nunmehr zweimal auf mutwillige Weise unterlassen hat, einen korrekten Rechtsmittelentscheid zu fällen und/oder aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen, lässt es notabene zu, dass die Stadt Wil weiterhin **illegale Zahlungen in der Höhe von CHF 2.6 bis 2.9 Mio. pro Jahr** an die Stiftung Schule St. Katharina ausrichtet (vgl. Abschn. 6.9 sowie Ziff. 6.15.1). Die Beschwerdeführer haben das DI auf die potenzielle straf- und disziplinarrechtliche Relevanz dieses Verhaltens hingewiesen¹²⁴.
- 5.3.3. Wie bereits erwähnt (Ziff. 5.2.4), hat sich das DI in entscheidungswesentlichen Punkten ausschliesslich auf die Ausführungen im Mitbericht des BLD gestützt. Das DI macht sich in Bezug auf zentrale Rechtsfragen die haltlosen Ausflüchte des BLD zu eigen, ohne selbst eine rechtliche Beurteilung vorzunehmen und ohne sich mit der quellengestützten Argumentation der Beschwerdeführer auseinanderzusetzen (Ziff. 6.4.5 sowie 6.6.3). Dieses Vorgehen stellt eine Verletzung der **Begründungspflicht**, d.h. des rechtlichen Gehörs, dar¹²⁵. Die Nachlässigkeit des DI zeigt sich exemplarisch daran, dass das DI einen falschen Quellenverweis aus dem Mitbericht des BLD unbesehen in seinen Entscheid übernommen hat (Ziff. 6.6.4).
- 5.3.4. Das DI insistierte offensichtlich auf der Einholung des Mitberichts in der Hoffnung, das BLD würde die erwünschten Vorwände für die Abweisung der Beschwerde liefern – was das BLD nach der zweiten Aufforderung schliesslich auch tat (Ziff. 2.3.18 f.). Der Mitbericht erfüllte eine reine Alibi-Funktion und diente keineswegs dem Zweck, eine fachkundige Beurteilung der Beschwerde sicherzustellen, wie das DI vorgibt¹²⁶. Die Ausführungen im Mitbericht sind – ebenso wie der Entscheid des DI – inkohärent und nach rechtswissenschaftlichen Massstäben schlicht **unseriös**. Zum Gegenstand der vorliegenden Beschwerde (Leistungsaufträge im Volksschulbereich) gibt es zwar nicht viele, aber doch einige wissenschaftliche Arbeiten, die als Beurteilungsgrundlagen von höchster Relevanz sind. Zu nennen sind insbesondere das Gutachten Fleiner/Ivanov (2007), der Leitfaden zum Volksschulrecht von Raschle (2008), das Standardwerk zum schweizerischen Schulrecht von Plotke (2003) sowie die Publikationen zur Dogmatik des staatlichen Leistungsauftrags von Rüttsche (2013 und 2016). Diese Lehrmeinungen stützen in wesentlichen Punkten die Rechtsauffassung der Beschwerdeführer. Gerade dieser Umstand veranlasste das DI und das BLD offenbar dazu, die gesamte **relevante Fachliteratur ausser Acht zu lassen**. Das DI zitiert in seinem Entscheid wohl ausgiebig die staats- und verwaltungsrechtliche Standardliteratur, jedoch ohne die angeführten Passagen korrekt auf den vorliegenden Kontext anzuwenden (vgl. insbes. Ziff. 6.3.4). Hoch-

¹²⁴ Koller, Schreiben an DI, 26. März 2019 (act. 77), S. 2.

¹²⁵ Im Rekursentscheid Nr. 48/2013 vom 29. Juli 2013 stellte das Baudepartement des Kantons St. Gallen eine Verletzung der Begründungspflicht fest, weil der Stadtrat Wil einen Gestaltungsplan lediglich gestützt auf einen Expertenbericht genehmigt hatte, ohne eine eigenständige Beurteilung vorzunehmen.

¹²⁶ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 5.2.2.

gradig relevante Spezialliteratur, auf welche die Beschwerdeführer zum Teil ausdrücklich hingewiesen hatten, wurde dagegen komplett ignoriert. Dieses Vorgehen des BLD und des DI ist unredlich und verletzt Art. 29 sowie Art. 9 BV.

- 5.3.5. Würde das VerwG die Arbeitsweise des DI und es BLD nicht beanstanden, müsse daraus der Schluss gezogen werden, dass ein derartig **tiefes Niveau der verwaltungsinternen Rechtspflege** im Kanton St. Gallen als normal gilt. Rechtssuchende müssten demnach von vornherein damit rechnen, dass eine seriöse Beurteilung ihres Falles erst in zweiter Instanz stattfindet. Das erstinstanzliche Verfahren würde damit zur Farce und der Weiterzug von Rekursentscheiden an das VerwG zur Regel. Die verwaltungsinterne Rechtspflege wäre damit eine reine Ressourcenverschwendung und könnte ebensogut abgeschafft werden.

6. Begründung zu Antrag 3.1.2: Rechtswidrigkeit der Parlamentsbeschlüsse

6.1. Grundsätzliche Überlegungen zur rechtlichen Beurteilung des Schulvertrages

- 6.1.1. Primäres Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde ist der vom Stadtparlament Wil beschlossene «Nachtrag I zum Schulvertrag», der unter anderem einen «Parteiwechsel» vom Kloster St. Katharina zur Stiftung Schule St. Katharina beinhaltet. Dieses eigentümliche juristische Konstrukt erweist sich als rechtsmissbräuchlich und formal fehlerhaft (Abschn. 6.11 f.). In Frage steht nichts anderes als die **formelle Begründung einer neuen Vertragsbeziehung** zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina. Die Zulässigkeit eines solchen Schulvertrages ist im Rahmen der vorliegenden Beschwerde umfassend zu prüfen. Der Umstand, dass die Vertragsbeziehung faktisch bereits Anfang 2012 eingegangen wurde (vgl. Ziff. 2.1.8 sowie Abschn. 6.9), kann entgegen der Auffassung des DI für die rechtliche Beurteilung keine Rolle spielen. Indem das DI vom faktischen Bestehen der Vertragsbeziehung auf deren Rechtmässigkeit schliesst¹²⁷, begeht es einen Sein-Sollen-Fehlschluss und verstösst damit gegen ein fundamentales Gesetz der Logik¹²⁸.
- 6.1.2. Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig, doch bestehen dafür gewisse bundesverfassungsrechtliche Vorgaben: Art. 19 Abs. 3 BV gewährleistet den Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Art. 62 Abs. 2 BV bestimmt u.a., dass der Grundschulunterricht unter **staatlicher Leitung oder Aufsicht** steht und dass er **an öffentlichen Schulen unentgeltlich** ist. Im Kanton St. Gallen sind gemäss Art. 4 Abs. 1 VSG¹²⁹ die Schulgemeinden (resp. Einheitsgemeinden) Träger der öffentlichen Volksschule. Art. 3 lit. a KV¹³⁰ gewährleistet ausdrücklich das Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen und zu besuchen. Die **Privatschulfreiheit** wird auch durch die BV (etwa Art. 27 und Art. 15) sowie durch völkerrechtliche Normen geschützt. Indes kann und muss sie nach Massgabe von Art. 36 BV eingeschränkt werden, um den ausreichenden Grundschul-

¹²⁷ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 2.3.2.

¹²⁸ Vgl. Hübner, Einführung in die philosophische Ethik, 2014, S. 40 ff.; zur Problematik von Sein und Sollen in der Jurisprudenz bspw. Forstmoser/Ogorek/Schindler, Juristisches Arbeiten, 5. Aufl. 2014, S. 32 ff.

¹²⁹ Kanton St. Gallen, Volksschulgesetz, sGS 213.1.

¹³⁰ Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1.

unterricht auch an Privatschulen zu gewährleisten. St. Galler Privatschulen, die schulpflichtige Kinder unterrichten, stehen gemäss Art. 115 VSG unter staatlicher Aufsicht und bedürfen gemäss Art. 116 f. VSG einer Bewilligung (Polizeierlaubnis) des Erziehungsrates¹³¹.

- 6.1.3. Das DI stellt sich auf den Standpunkt, dass die Frage, ob es sich beim «Kathi» um eine private oder eine öffentliche Schule handle, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein könne¹³². Diese Behauptung ist absurd. Die Rechtmässigkeit des Vertrages zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina kann nur beurteilt werden, wenn feststeht, **welche Rechtsnormen darauf anzuwenden** sind. Dies hängt davon ab, ob eine Übertragung öffentlicher Aufgaben (Leistungsauftrag)¹³³ vorliegt oder ein blosses Subventions- oder Submissionsverhältnis mit einer Privatschule (vgl. Ziff. 6.1.7). Handelt es sich um einen Leistungsauftrag, unterliegt das «Kathi» einer umfassenden **Grundrechtsbindung** (Art. 35 Abs. 2 BV)¹³⁴ und muss die **Vorgaben des kantonalen Volksschulrechts** einhalten (Abschn. 6.7); bliebe es beim Privatschulstatus, wäre dies gerade nicht der Fall¹³⁵. Das DI umschiffte diese zentrale Fragestellung in willkürlicher Weise, um freie Hand zur Konstruktion einer völlig beliebigen und inkohärenten Begründung für die Abweisung der Beschwerde zu haben.
- 6.1.4. In den Auseinandersetzungen um die Schule St. Katharina wurde diese verschiedentlich als «**Privatschule**» bezeichnet¹³⁶. Dieser missverständliche Sprachgebrauch dürfte wesentlich zum jahrzehntelangen «Hüst und Hot» um den Schulvertrag beigetragen haben. Im Rahmen einer **differenzierten rechtlichen Analyse** muss unterschieden werden zwischen:

- (a) öffentlichen Schulen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft;
- (b) öffentlichen Schulen mit privatrechtlicher Trägerschaft;
- (c) Privatschulen mit privatrechtlicher Trägerschaft;
- (d) Privatschulen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (vgl. Ziff. 6.1.10).

Privatschulen zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, dass sie privatautonom über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern entscheiden. Allfällige Subventionen der öffentlichen Hand ändern nichts am Privatschulstatus, solange sie nicht mit der Verpflichtung verbunden sind, Schülerinnen und Schüler, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, aufzunehmen¹³⁷. Nach hier vertretener Auffassung bietet es sich an, zur Unterscheidung von Privatschulen und öffentlichen Schulen auf die Art der **Rechtsbeziehung** zwischen dem Schulträger und den Schülerinnen und Schülern resp. Erziehungsberechtigten abzustellen: Bei Privatschulen handelt es sich um einen zivilrechtlichen Dienstleistungsvertrag, über dessen Abschluss die Parteien im Rahmen ihrer **Privatautonomie** frei entscheiden; demgegenüber ist das Rechtsverhältnis bei öffentlichen Schulen verwaltungsrechtlicher Natur.

¹³¹ Vgl. Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018, S. 44 ff.; Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 2 ff.; Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 51, 75 sowie 669 ff.

¹³² DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 2.3.

¹³³ Auch als «Beleihung» oder «Konzession des öffentlichen Dienstes» bezeichnet; vgl. Rüttsche, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 72 u. 84.

¹³⁴ Vgl. Schweizer, Art. 35 Abs. 2 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, S. 808 f.; Rüttsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, recht 2013, S. 153.

¹³⁵ Vgl. Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018, S. 44; Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 2.

¹³⁶ Vgl. bspw. Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), *passim*.

¹³⁷ Vgl. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 50 f.

6.1.5. Der geltende **Schulvertrag** zwischen der Stadt Wil und dem Kloster St. Katharina¹³⁸ liefert eindeutige Hinweise darauf, dass das «Kathi» eine **öffentliche Schule** ist:

(a) Die Schule wird nach dem gesetzlichen Erziehung- und Bildungsauftrag geführt (Art. 1);

(b) Schülerinnen aus der Stadt Wil sind deren Schulreglement unterstellt (Art. 3);

(c) Die Schule ist zur Aufnahme von Schülerinnen gemäss Übertrittsregelung der Stadt Wil verpflichtet; Entscheide der Schulleitung über Aufnahme, Promotion und Disziplinar massnahmen können durch verwaltungsrechtlichen Rekurs angefochten werden (Art. 4);

(d) Die Stadt Wil bezahlt für die Schülerinnen aus ihrem Gebiet ein kostendeckendes Schulgeld (Art. 6)¹³⁹;

(e) Die Räumlichkeiten des «Kathi» sind Bestandteil der Wiler Schulraumplanung (Art. 12).

Der «Nachtrag I zum Schulvertrag» sieht in einigen Vertragspunkten Anpassungen vor, welche indes nichts daran ändern, dass das «Kathi» als öffentliche Schule zu betrachten ist. Vielmehr bestätigt der neu gefasste Art. 2, welcher nunmehr ausdrücklich die **Zuweisung** der Schülerinnen **durch die Stadt Wil** regelt, den Status des «Kathi» als öffentliche Schule.

6.1.6. Angesichts der obigen Feststellungen ist es in keiner Weise nachvollziehbar, dass das **BLD** in seinem Mitbericht von der Prämisse ausgeht, das «Kathi» sei eine Privatschule¹⁴⁰. Das BLD verstrickt sich damit in einen eklatanten **Widerspruch**, denn folgende Zitat stammt aus einer Publikation des Generalsekretärs und ehemaligen Leiters des Dienstes für Recht und Personal im BLD¹⁴¹:

*«In Wil und in Gossau bestehen katholische Mädchensekundarschulen. Diese Schulen sind zwar aus der Perspektive des säkularen Rechts privat getragen und insoweit Privatschulen. Sie sind jedoch mit den öffentlichen Schulträgern an ihrem Standort vertraglich verbunden und erfüllen für diese Beschulungsaufträge; insbesondere sind sie zur Abnahme einer bestimmten Anzahl Schülerinnen je Jahrgang verpflichtet. Unterrichten Privatschulen dergestalt im öffentlichen Auftrag, so gelten sie ungeachtet ihrer privaten Trägerschaft als **öffentliche Schulen**. Damit gelten Beiträge der auftraggebenden Gemeinden nicht als Beiträge an Privatschulen, sondern als interner Schulaufwand. Die Mädchensekundarschulen in Wil und Gossau befinden sich in dieser Lage. Sie sind damit im Status der Katholischen Kantonssekundarschule in der Stadt St. Gallen (KKSS) angenähert, die schon von Gesetzes wegen als öffentlich gilt [...].»*

Hinsichtlich der **Rechtsform der Trägerschaft** ist die zitierte Aussage zu präzisieren: Das Kloster St. Katharina ist gemäss Art. 42 Abs. 2 VKK¹⁴² eine öffentlich-rechtliche Korporation; erst mit der vertragswidrigen Überführung in eine Stiftung hat das «Kathi» eine privatrechtliche Trägerschaft erhalten (Abschn. 6.9). Zutreffend ist jedenfalls die Feststellung, dass die Rechtsform der Trägerschaft für die Beurteilung der Frage, ob eine Schule als öffentlich zu gelten hat, nicht von Belang ist¹⁴³. Entscheidend ist einzig, dass das «Kathi» eine **öffentliche**

¹³⁸ 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 (act. 96).

¹³⁹ Vgl. Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 5, mit Hinweis auf BGE 125 I 347.

¹⁴⁰ BLD, Schreiben an DI, 7. Mai 2019 (act. 84), S. 2.

¹⁴¹ Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 178 f.

¹⁴² Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen, sGS 173.5.

¹⁴³ Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018, S. 44; Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2003, S. 50.

Aufgabe wahrnimmt. Im Übrigen ist die Behauptung des BLD, dass den «Kathi»-Schülerinnen der Zugang zu einer anderen Oberstufe jederzeit offenstehe, unzutreffend: Die Stadt Wil wäre schon räumlich nicht dazu in der Lage, sämtliche Schülerinnen an den eigenen Oberstufen zu beschulen, sondern rechnet fest damit, jährlich ein Kontingent von 2-3 Sekundarklassen in die Schule St. Katharina einteilen zu können.

- 6.1.7. Nach dem Gesagten ist der Vertrag zwischen der Stadt Wil und der Trägerschaft des «Kathi» als **staatlicher Leistungsauftrag** zu qualifizieren. Die an das «Kathi» fliessenden öffentlichen Mittel stellen keine blossen Finanzhilfen (Subventionen i.e.S.), sondern Abgeltungen dar. Staatliche **Finanzhilfen** sind ein Instrument zur Förderung **privatwirtschaftlicher Tätigkeiten**, welche zwar im öffentlichen Interesse liegen, aber nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, sondern von den Privaten selbst gewählt werden. Demgegenüber sind **Abgeltungen** staatliche Leistungen zum Ausgleich finanzieller Lasten, die den Privaten aus der Erfüllung **öffentlicher Aufgaben** entstehen¹⁴⁴. Der unentgeltliche Grundschulunterricht ist eine öffentliche Aufgabe, für deren Erfüllung der Staat gemäss Art. 62 Abs. 2 BV eine Gewährleistungsverantwortung¹⁴⁵ trägt. Das «Kathi» übt somit keine privatwirtschaftliche Tätigkeit aus, sondern erfüllt eine Staatsaufgabe, wenn es im Auftrag der Stadt Wil einen Teil des unentgeltlichen Grundschulangebotes bereitstellt. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Einbindung einer privaten Trägerschaft in das öffentliche Bildungsangebot überhaupt zulässig ist, und falls ja, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen (dazu Abschn. 6.2 ff.).
- 6.1.8. In seinem Schlichtungsbegehren aus dem Jahr 2014 (Ziff. 2.1.10) warf der Stadtrat die Frage auf, ob die Übertragung des öffentlichen Bildungsauftrages an Private eine **Submission** darstellen könnte¹⁴⁶. Dies ist offensichtlich nicht der Fall: Eine öffentliche Beschaffung liegt vor, wenn das Gemeinwesen Sachmittel und Dienstleistungen, welche es für die Erfüllung seiner Aufgaben **selbst benötigt**, auf dem freien Markt einkauft und hierzu **privatrechtliche Verträge** abschliesst¹⁴⁷. Auf den Schulvertrag trifft diese Umschreibung nicht zu.
- 6.1.9. **Fleiner/Ivanov** behandeln in ihrem Gutachten (2007) allgemein die «Finanzierung von Privatschulen» und nehmen **keine klare Abgrenzung zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen** vor. Das Gutachten ist insofern mit Vorbehalt zu interpretieren (vgl. Ziff. 6.2.3), stellt aber gleichwohl eine wertvolle Grundlage für die Beurteilung der vorliegenden Konstellation dar, denn die Frage nach der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze¹⁴⁸ (Gesetzmassigkeit, Gleichbehandlung der Geschlechter und der Gewerbetreibenden sowie religiöse Neutralität) stellt sich **seitens des Gemeinwesens** sowohl bei der Gewährung von Finanzhilfen als auch bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben. **Seitens der privaten Trägerschaft** besteht eine direkte Grundrechtsbindung allerdings nur dann, wenn sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt¹⁴⁹.
- 6.1.10. Zu beachten ist, dass das «Kathi» nicht nur von Schülerinnen aus der Stadt Wil besucht wird, sondern auch von **auswärtigen Schülerinnen**, deren Erziehungsberechtigte für das Schulgeld selbst aufkommen. Das «Kathi» ist demzufolge nicht nur als öffentliche Schule, sondern auch als Privatschule auf dem freien Markt tätig. Dies war bereits der Fall, als die Schule noch unter der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Klosters stand. Die Aussage von

¹⁴⁴ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 453; Rüttsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, 2013, S. 159.

¹⁴⁵ Vgl. Rüttsche, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 74.

¹⁴⁶ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 10.

¹⁴⁷ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2011, S. 354 ff.; vgl. auch Rüttsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, recht 2013, S. 154 u. 158.

¹⁴⁸ Vgl. Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 16 u. 19.

¹⁴⁹ Vgl. Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018, S. 44.

Plotke (2003), wonach Privatschulen öffentlich-rechtlicher Träger in der Schweiz undenkbar seien¹⁵⁰, erweist sich vor diesem Hintergrund als unzutreffend. Auch wenn die Anzahl der auswärtigen Privatschülerinnen im Verhältnis zur Anzahl Wiler Schülerinnen gering ist, bleibt festzustellen, dass das «Kathi» **sowohl eine öffentliche Schule als auch eine Privatschule** ist und demnach die rechtlichen Anforderungen für beide Schultypen kumulativ erfüllen müsste. In erster Linie wären die Vorgaben für die öffentliche Volksschule einzuhalten, da diese strenger sind und die Tätigkeit als öffentliche Schule für das «Kathi» im Vordergrund steht. Die Voraussetzungen für eine Privatschulbewilligung gemäss Art. 117 VSG wären damit «automatisch» ebenfalls erfüllt.

6.2. Verletzung Art. 4 Abs. 1 VSG

- 6.2.1. Von Bundesrechts wegen ist es nicht ausgeschlossen, die Führung öffentlicher Schulen als öffentliche Aufgabe an Private zu übertragen¹⁵¹. Die Erteilung entsprechender Leistungsaufträge ist in den Schulgesetzgebungen einiger Kantone vorgesehen¹⁵². Im Kanton St. Gallen existieren allerdings keine entsprechenden Bestimmungen. Vielmehr geht aus Art. 4 Abs. 1 VSG unmissverständlich hervor, dass **nur Schulgemeinden (resp. Einheitsgemeinden) als Träger der öffentlichen Volksschule** in Frage kommen¹⁵³. Ein Schulvertrag, der die Führung einer öffentlichen Schule durch eine privatrechtliche Stiftung vorsieht, steht im Widerspruch mit Art. 4 Abs. 1 VSG und ist schon aus diesem Grund rechtswidrig.
- 6.2.2. Die Beschwerdeführer haben das DI erst – aber immerhin – im Mai 2019 ausdrücklich auf die Unvereinbarkeit des Schulvertrages mit Art. 4 Abs. 1 VSG hingewiesen¹⁵⁴. Das DI sah sich offenbar nicht dazu im Stande, dieser Rüge etwas entgegenzuhalten und zog es vor, sie einfach zu ignorieren. Damit hat das DI das Willkürverbot und den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. Abschn. 5.3).
- 6.2.3. In ihrem Gutachten gelangen **Fleiner/Ivanov** (2007) zur Erkenntnis, dass das Volksschulrecht des Kantons St. Gallen keine Bestimmungen über die staatliche Finanzierung von Privatschulen – mit Ausnahme der Sonderschulen (Art. 39 ff. sowie Art. 124 VSG) – enthält. Folglich seien die Gemeinden kraft ihrer **Autonomie** befugt, entsprechende Normen zu erlassen und gestützt darauf Beiträge an Privatschulen auszurichten¹⁵⁵. Diese Feststellung muss dahingehend präzisiert werden, dass den Gemeinden nur die Möglichkeit offensteht, Privatschulen mit **Finanzhilfen** zu unterstützen (vgl. Ziff. 6.1.7). Die Aussage, dass die Gemeinden nicht verpflichtet seien, eigene Schulen zu führen, sondern auch Private mit dieser Aufgabe betrauen könnten¹⁵⁶, ist hingegen nicht nachvollziehbar und offensichtlich unzutreffend. Aufgrund von Art. 4 Abs. 1 VSG muss es den Gemeinden verwehrt bleiben, das öffentliche Grundschulangebot durch Leistungsaufträge in private Trägerschaften auszulagern.

¹⁵⁰ Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 50.

¹⁵¹ Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018, S. 44.

¹⁵² Vgl. Kanton Glarus, Gesetz über Schule und Bildung, GS IV B/1/3, Art. 8; Kanton Luzern, Gesetz über die Volksschulbildung, Nr. 400a, § 30 Abs. 4.

¹⁵³ Vgl. auch Art. 43 der Gemeindeordnung der Stadt Wil, sRS 111.1.

¹⁵⁴ Koller, Schreiben an DI, 24. Mai 2019 (act. 87), S. 4.

¹⁵⁵ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 18 f.

¹⁵⁶ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 19.

6.3. Verletzung des Legalitätsprinzips

- 6.3.1. Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) besagt, dass die Staatstätigkeit nur gestützt auf **generell-abstrakte Normen** ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Das Erfordernis des Rechtssatzes gilt für alle individuell-konkreten Rechtsakte des Staates gegenüber Privaten, unabhängig davon, ob es sich um Akte der Eingriffsverwaltung oder solche der Leistungsverwaltung handelt¹⁵⁷. Bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an Privatschulen hängen die Anforderungen an die Normstufe und Normbestimmtheit laut Fleiner/Ivanov (2007) davon ab, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Beiträge handelt; bei wiederkehrenden Leistungen bedarf es in der Regel einer detaillierten Normierung der Voraussetzungen und des Zwecks¹⁵⁸. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private mittels Leistungsauftrag setzt dagegen in jedem Fall eine **formell-gesetzliche Grundlage** voraus¹⁵⁹.
- 6.3.2. Selbst wenn man annehmen würde, dass Art. 4 Abs. 1 VSG die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an Private im Bereich des Grundschulwesens nicht ausschliesst, könnte die Zulässigkeit eines entsprechenden Leistungsauftrags nicht ohne Weiteres bejaht werden. Dies wäre nur der Fall, wenn eine formell-gesetzliche Norm die **Erteilung von Leistungsaufträgen ausdrücklich vorsehen** würde. Für sämtliche in der Literatur diskutierten Beispiele von Leistungsaufträgen existieren entsprechende gesetzliche Grundlagen¹⁶⁰. Da weder im St. Galler Volksschulrecht noch in den Erlassen der Stadt Wil eine solche Norm existiert, verletzt der strittige Schulvertrag das Legalitätsprinzip.
- 6.3.3. Ein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip läge auch dann vor, wenn es sich beim Wiler Schulvertrag nicht um einen Leistungsauftrag, sondern lediglich um eine **Finanzhilfvereinbarung** (Subventionsvertrag i.e.S.) handeln würde. Auch hierfür existiert weder im kantonalen noch im kommunalen Recht eine generell-abstrakte Rechtsgrundlage. 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 wäre¹⁶¹. Im Zuge der Revision der Gemeindeordnung hat der Beschwerdeführer 1 den Stadtrat und das Stadtparlament daran erinnert¹⁶². Zum damaligen Zeitpunkt waren sich allerdings weder der Stadtrat noch der Beschwerdeführer 1 darüber im Klaren, dass im Fall des «Kathi» ein Leistungsauftrag und nicht bloss eine Finanzhilfvereinbarung zur Debatte steht. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für einen Leistungsauftrag liegt wie erwähnt (Abschn. 6.2) gar nicht in der Kompetenz der Stadt Wil.
- 6.3.4. Das **DI** verneint eine Verletzung des Legalitätsprinzips unter Berufung auf **Häfelin/Müller/Uhlmann (2016)**, wobei es die angeführte Literaturstelle **auf mutwillige Weise falsch interpretiert**: Das Zitat betrifft die Problemstellung, dass verwaltungsrechtliche Pflichten sich oftmals nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, sondern im Einzelfall durch individuell-konkrete Rechtsakte genauer bestimmt werden müssen. Klassischerweise handelt es sich hierbei um Verfügungen, doch kommen auch verwaltungsrechtliche Verträge infrage, sofern

¹⁵⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 338 ff.; Schindler, Art. 5 Abs. 1 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, S. 112 ff.

¹⁵⁸ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 16; vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 456 f.

¹⁵⁹ Rüttsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, recht 2013, S. 158, mit Hinweis auf BGE 138 I 196 E. 4.4.3.

¹⁶⁰ Vgl. Rüttsche, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 77 f.

¹⁶¹ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 2.

¹⁶² JGWF, Vernehmlassungsantwort, 31. Oktober 2014, S. 6 (act. 110); Stadtparlament, Tonprotokoll der Sitzung vom 5. November 2015, abrufbar unter <http://verbalix.stadtwil.ch/index.html?2015_11_05>.

diese Handlungsform zweckmässig und nicht durch das Gesetz ausgeschlossen ist¹⁶³. Daraus folgt das DI, dass Behörden verwaltungsrechtliche Verträge zu beliebigen Zwecken und mit beliebigem Inhalt abschliessen dürfen, soweit es das Gesetz nicht ausdrücklich verbietet. Diese Rechtsauffassung ist absurd und läuft geradewegs auf die **Abschaffung des Legalitätsprinzips** heraus. Es versteht sich von selbst, dass die Behörden nur zu individuell-konkreten Rechtsakten – seien es Verfügungen oder verwaltungsrechtliche Verträge – befugt sind, soweit dafür **eine generell-abstrakte Rechtsgrundlage** besteht. Gerade hierin liegt die Essenz des Legalitätsprinzips. Das besagte Literaturzitat betrifft lediglich die Wahl der **Handlungsform** unter der selbstverständlichen Prämisse, dass überhaupt eine gesetzliche Ermächtigung für einen individuell-konkreten Rechtsakt vorliegt.

- 6.3.5. Das **BLD** vertritt in seinem Mitbericht die Auffassung, der Schulvertrag selbst sei seine eigene gesetzliche Grundlage, da es sich um eine **allgemeinverbindliche Vereinbarung** im Sinne von Art. 3 Abs. 1 und Art. 23 lit. b GG handelt¹⁶⁴. Diese Argumentation ist offensichtlich zirkulär und damit unlogisch. Zwar trifft es zu, dass die allgemeinverbindlichen Vertragsnormen aufgrund der Unterstellung unter das fakultative Referendum die gleiche demokratische Legitimation wie ein Gesetz erhalten. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei einem Vertragsabschluss in erster Linie um einen **individuell-konkreten Rechtsakt** zwischen zwei Parteien. Zumindest dann, wenn es sich bei einer der Parteien um einen Privaten handelt, muss dieser Rechtsakt auf einer generell-abstrakten Rechtsgrundlage beruhen. Dies erscheint geradezu selbstverständlich, wenn man bedenkt, dass das Legalitätsprinzip nicht nur eine demokratische Funktion erfüllt, sondern auch die Rechtsgleichheit und die Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns garantieren soll¹⁶⁵. Eine rechtsgleiche Behandlung der privaten Vertragspartner ist nicht gewährleistet, wenn der Staat *ad hoc* entscheiden kann, ob und zu welchen Konditionen er einen Leistungsauftrag erteilt (oder Finanzhilfen gewährt). Vorliegend gilt es insbesondere, die Gleichbehandlung der Konkurrenten (Art. 27 BV, vgl. Abschn. 6.4) und der Konfessionen (Art. 15 BV, vgl. Ziff. 6.5.3) sicherzustellen. Nur eine **abstrakte Rechtsgrundlage** vermag diese **Gleichbehandlungsfunktion** zu erfüllen¹⁶⁶. Ob rechtssetzende Vereinbarungen nach Art. 3 Abs. 1 GG überhaupt zwischen Gemeinden und Privaten geschlossen werden können, erscheint fraglich. Der Gesetzgeber dürfte vielmehr an Vereinbarungen zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts gedacht haben – welche unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung unproblematisch sind.
- 6.3.6. Die Zusammenstellung bei Fleiner/Ivanov (2007) zeigt im Übrigen auf, dass die **Gesetzesnormen**, welche in verschiedenen Kantonen als Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen resp. für die Erteilung von Leistungsaufträgen an private Schulträgerschaften existieren, **abstrakt** formuliert sind¹⁶⁷. Es ist im modernen Rechtsstaat nicht opportun, einzelnen Privatrechtssubjekten exklusive Privilegien zu erteilen. Der strittige Schulvertrag würde indes zu einer willkürlichen Privilegierung der Stiftung Schule St. Katharina gegenüber anderen privaten Schulträgerschaften führen.

¹⁶³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1310.

¹⁶⁴ BLD, Schreiben an DI, 7. Mai 2019 (act. 84), S. 3; vgl. auch Erziehungsrat, Stellungnahme zur Anzeige, 24. Mai 2013 (act. 102), S. 3.

¹⁶⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 329 ff.

¹⁶⁶ Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 55.

¹⁶⁷ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 9 ff. u. 23.

6.4. Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Konkurrenten

- 6.4.1. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) schützt die freie privatwirtschaftliche Betätigung in einem umfassenden Sinn. Es umfasst u.a. den **Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten**, welcher es dem Staat verbietet, einzelne Wirtschaftssubjekte ungernechtfertigt zu begünstigen oder zu benachteiligen. Diese individualrechtliche Garantie ist das Pendant zum institutionell verstandenen Gebot der staatlichen Wettbewerbsneutralität gemäss Art. 94 Abs. 4 BV¹⁶⁸. Der auf Erzielung eines Erwerbseinkommens ausgerichtete Betrieb von Privatschulen steht unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit¹⁶⁹. Unterstützt der Staat einzelne Privatschulen finanziell oder überträgt er ihnen öffentliche Aufgaben, stellt dies eine potenzielle **Wettbewerbsverzerrung** und somit eine Abweichung vom Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten dar. Eine ungleiche Behandlung von Privatschulträgerschaften ist zwar durch Art. 27 BV nicht ausgeschlossen, muss aber als Grundrechtseingriff nach Art. 36 BV gerechtfertigt werden können¹⁷⁰.
- 6.4.2. Im Bereich des **privaten Grundschulwesens** besteht kein staatliches Monopol, sondern ein offener Markt, auch wenn der Marktzugang durch das Bewilligungserfordernis für Privatschulen (Ziff. 6.1.2) beschränkt ist¹⁷¹. Soweit die Schule St. Katharina auswärtige Privatschülerinnen unterrichtet, ist sie auf diesem freien Markt tätig und steht in wirtschaftlicher Konkurrenz zu anderen Privatschulen.
- 6.4.3. Vom Privatschulmarkt klar abzugrenzen ist der Tätigkeitsbereich der öffentlichen Schulen: Diese haben den Grundschulunterricht unentgeltlich zu erbringen. Die Schüler und Schülerinnen resp. Erziehungsberechtigten sind dazu verpflichtet, diese Leistung in Anspruch zu nehmen (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV), sofern sie nicht auf ein (entgeltliches) Privatschulangebot ausweichen können oder wollen. Zudem können sie die öffentliche Schule nicht frei wählen, sondern werden dieser durch die Schulbehörde zugewiesen. Im Bereich des **öffentlichen Grundschulwesens** liegt somit kein Markt, sondern eher eine Art von Grundversorgungsmonopol vor¹⁷². Die Führung einer öffentlichen Schule stellt keine privatwirtschaftliche Tätigkeit dar, weshalb eine private Schulträgerschaft, soweit sie einen öffentlichen Bildungsauftrag erfüllt, sich ebenso wenig wie eine staatliche Schule auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann¹⁷³. Art. 27 BV verleiht privaten Schulträgerschaften dementsprechend keinen Rechtsanspruch auf einen staatlichen Leistungsauftrag. Gleichwohl ist **bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben** auf private Wirtschaftssubjekte der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten zu beachten¹⁷⁴.
- 6.4.4. Von besonderer Virulenz ist in diesem Zusammenhang die Doppelrolle des «Kathi» als öffentliche Schule und Privatschule (Ziff. 6.1.10): Der staatliche Leistungsauftrag der «öffentlichen Schule Kathi» verhilft der «Privatschule Kathi» zu einem immensen **Marktvorteil**, denn er sichert ihr eine vorteilhafte Betriebsgrösse, verschafft ihr Planungssicherheit und bedeutet in finanzieller Hinsicht nichts anderes als eine Staatsgarantie. Der Schulvertrag führt somit zu

¹⁶⁸ Vallender, Art. 27 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, S. 594 u. 600 ff.

¹⁶⁹ Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 668.

¹⁷⁰ Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 668; Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 26 f.

¹⁷¹ Vgl. Diebold, Eingriffsdogmatik der Binnenmarktfreiheit, recht 2015, S. 212 f.

¹⁷² Dieses «Monopol» könnte indes durch ein System mit Bildungsgutscheinen und freier Schulwahl zu einem Grundversorgungsmarkt ausgeweitet werden; vgl. Diebold, Eingriffsdogmatik der Binnenmarktfreiheit, recht 2015, S. 219 f.; Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 41 ff. u. 302 f.

¹⁷³ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 26 f.

¹⁷⁴ Diebold, Eingriffsdogmatik der Binnenmarktfreiheit, recht 2015, S. 220 u. 225.

einer krassen Wettbewerbsverzerrung auf dem regionalen Privatschulmarkt. Die **Rechtfertigung** dieses Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit scheidet bereits daran, dass dafür wie erwähnt (Abschn. 6.3) **keine gesetzliche Grundlage** vorhanden ist. Es kann daher offenbleiben, ob der Eingriff allenfalls im öffentlichen Interesse läge und ob er einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhalten würde. Letzteres könnte jedenfalls nur dann bejaht werden, wenn dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten mit einem **diskriminierungsfreien Vergabeverfahren** Rechnung getragen würde – d.h. der Leistungsauftrag müsste öffentlich ausgeschrieben werden. Eine explizite Ausschreibungspflicht besteht aufgrund von Art. 2 Abs. 7 BGBM¹⁷⁵. Diesbezüglich übersieht das DI¹⁷⁶, dass der Begriff «Monopol» in dieser Bestimmung weit auszulegen ist und öffentliche Aufgaben mitumfasst, solange diese nicht mit der Ausübung staatlicher Zwangsgewalt einhergehen¹⁷⁷. Selbst wenn der strittige Schulvertrag nicht durch Art. 2 Abs. 7 BGBM erfasst würde, wäre eine Ausschreibungspflicht gleichwohl zu bejahen, weil sie sich auch aus Art. 27 i.V.m. Art. 94 Abs. 4 BV und aus den Verfahrensgarantien ergibt¹⁷⁸. Das finanzielle Volumen des vorliegend strittigen Leistungsauftrages an die Stiftung Schule St. Katharina würde sich auf CHF 17.5 Mio. bis 20.3 Mio. (!) belaufen (Ziff. 6.15.1). Es wäre mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten unvereinbar, für einen solchen Auftrag *a priori* einen bestimmten Vertragspartner ins Auge zu fassen, obschon auch andere Private zur Erfüllung der Aufgabe in der Lage sein könnten.

- 6.4.5. In Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit beschränkt sich das DI darauf, den **Mitbericht des BLD** zu zitieren¹⁷⁹. Das BLD führt aus, dass zwischen Schulen bei adäquater Bedarfsplanung keine Konkurrenz bestehe¹⁸⁰. Diese Aussage kann sich nur auf öffentliche Schulen beziehen und zielt somit völlig **an der Sache vorbei**, denn unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit ist allein der Wettbewerb unter Privatschulen von Interesse. Dass Privatschulen in einem (stark umkämpften) Markt miteinander konkurrieren, kann wohl nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden.

6.5. Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit

- 6.5.1. Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15) schützt die freie Wahl und Ausübung der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung (Abs. 2) sowie das Recht auf Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft und auf religiösen Unterricht (Abs. 3). Als negative Religionsfreiheit schützt es vor dem Zwang, einer Religionsgemeinschaft anzugehören, religiöse Handlungen vorzunehmen und religiösem Unterricht zu folgen (Abs. 4). In ihrer konstitutiven Dimension verpflichtet die Glaubens- und Gewissensfreiheit den Staat zur **konfessionellen und religiösen Neutralität**. Aus dem Grundschulobligatorium (Art. 62 Abs. 2 BV) in Verbindung mit Art. 15 BV ergibt sich insbesondere das Erfordernis, den Unterricht an öffentlichen Schulen religiös neutral zu gestalten. 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,

¹⁷⁵ Bundesgesetz über den Binnenmarkt, SR 943.02

¹⁷⁶ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 3.3.1.

¹⁷⁷ Rütscbe, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 87 ff.

¹⁷⁸ Rütscbe, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 90; Diebold, Eingriffsdogmatik der Binnenmarktfreiheit, recht 2015, S. 220.

¹⁷⁹ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 3.3.2.

¹⁸⁰ BLD, Schreiben an DI, 7. Mai 2019 (act. 84), S. 4.

wenn in den Klassenzimmern einer öffentlichen Schule Kruzifixe angebracht werden. Der öffentliche Schulunterricht ist von religiösen Wertungen und von Parteinahmen für bestimmte religiöse Bekenntnisse frei zu halten¹⁸¹.

- 6.5.2. Art. 15 BV ist für die Beurteilung des strittigen Schulvertrages in mehrfacher Hinsicht relevant. Zunächst gilt es festzustellen, dass es sich bei der Stiftung Schule St. Katharina – wie auch beim Kloster St. Katharina – um eine **konfessionelle Trägerschaft** handelt. Im Handelsregister wird der Stiftungszweck wie folgt wiedergegeben¹⁸²:

«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. [...]»

Der Strategie der Stiftung Schule St. Katharina ist überdies Folgendes zu entnehmen¹⁸³:

*«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.»*

«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.»

- 6.5.3. Die Pflicht zur religiösen Neutralität trifft einerseits die **Stadt Wil bei der Vergabe von Leistungsaufträgen** resp. Ausrichtung von Finanzhilfen an konfessionelle Schulträgerschaften¹⁸⁴. Wie in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit gilt auch hier, dass eine Ungleichbehandlung nicht ausgeschlossen ist, aber vor Art. 36 BV standhalten muss (vgl. Ziff. 6.4.1). Die Rechtfertigung scheidet indes bereits am Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Abschn. 6.3). Überdies gilt es zu bedenken, dass die Stadt Wil angesichts der wachsenden Bevölkerungsanteile mit muslimischer oder freievangelischer Glaubenszugehörigkeit ggf. dazu verpflichtet wäre, auch einer muslimischen oder freievangelischen Schule einen Leistungsauftrag zu erteilen (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 15 und Art. 36 Abs. 3 BV). Da die Stadt Wil hierzu offensichtlich – wohl aus guten Gründen – nicht bereit ist, muss sie konsequenterweise auch auf einen Leistungsauftrag an eine katholische Trägerschaft verzichten.
- 6.5.4. Andererseits wäre das **«Kathi» als öffentliche Schule** durch Art. 35 Abs. 2 BV auch selbst zur religiösen Neutralität verpflichtet. Dies gilt sowohl für den Zugang zum Bildungsangebot als auch für dessen inhaltliche Ausgestaltung¹⁸⁵:

(a) Unbestrittenermassen macht die Schule St. Katharina die Aufnahme von Schülerinnen nicht von deren Konfession abhängig. Was den **Zugang** zu ihrem Bildungsangebot angeht, erfüllt sie somit das Erfordernis der religiösen Neutralität.

¹⁸¹ Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 406 f. u. 423 f.; Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 24 f.; Cavelti/Kley, Art. 15 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, S. 396 ff.

¹⁸² <<https://www.zefix.ch/de/search/entity/list/firm/1052224?name=Stiftung%20Schule%20St.%20Katharina&searchType=exact>>.

¹⁸³ Stiftungsrat, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012 (act. 101), S. 5 u. 8.

¹⁸⁴ Vgl. Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 25 f.

¹⁸⁵ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 25.

(b) In Bezug auf den **Inhalt** des Bildungsangebotes erscheint bereits die klare Identifikation der Schule mit dem Christentum resp. dem Katholizismus problematisch¹⁸⁶. Aus den oben angeführten Zitaten geht überdies hervor, dass die Stiftung Schule St. Katharina ihre Schülerinnen zu einem bestimmten Glauben hinführen möchte. An der Schule finden während der obligatorischen Unterrichtszeit **religiöse Aktivitäten** (Gottesdienste, Wallfahrten und Adventsfeiern) statt, welche einen wesentlichen Bestandteil des Gemeinschaftslebens an der Schule bilden. Die Schulleiterin hat sich dazu wie folgt geäußert¹⁸⁷:

*«Bei spezifisch christlichen Gottesdiensten, die von der ganzen Schulgemeinschaft besucht werden, wie z.B. die Rorate Feier oder der Gottesdienst auf der Wallfahrt, **gilt für alle Schülerinnen**, dass sie mit Respekt dabei sind, ohne Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Handlungen. Wenn Eltern oder Schülerinnen gegenüber einer Teilnahme Vorbehalte haben, klären wir diese vorgängig im Gespräch und bieten, wo nötig, auch ein Alternativprogramm an.»*

Diese Stellungnahme zeigt, dass die Teilnahme an religiösen Aktivitäten von der Schule erwartet wird. Die Erziehungsberechtigten können eine Dispensation – wenn überhaupt – nur erwirken, wenn sie einen erheblichen Aufwand betreiben und in einem Elterngespräch darauf insistieren. Der Pflicht zur religiösen Neutralität ist keineswegs genüge getan, wenn die Schülerinnen nicht zur **Vornahme religiöser Handlungen** verpflichtet sind. Vielmehr verhält sich die Schule bereits unstatthaft, wenn sie von den Schülerinnen eine **passive Teilnahme** an religiösen Aktivitäten erwartet und sie **dazu drängt**. Bekanntermassen sind Mädchen im Sekundarschulalter sehr auf ihre Stellung in der Gemeinschaft bedacht und daher anfällig auf sozialen Druck. Durch die Nichtteilnahme an den Aktivitäten der Schulgemeinschaft würden sie sich in eine Aussenseiterrolle begeben. Viele Schülerinnen dürften das religiöse Programm daher *volens nolens* über sich ergehen lassen, um nicht als Sonderlinge zu gelten.

- 6.5.5. Um mit Art. 15 BV vereinbar zu sein, dürften die religiösen Aktivitäten am «Kathi» keinen derart zentralen Raum einnehmen und die Teilnahme müsste auf «echter» Freiwilligkeit beruhen, d.h. die Schule müsste von sich aus Alternativen anbieten. Solange diese Bedingungen nicht erfüllt sind, ist es unter dem Gesichtspunkt der religiösen Neutralität **unzulässig**, der Stiftung Schule St. Katharina einen **staatlichen Leistungsauftrag** zu erteilen. Wohl gemerkt hat auch der Stadtrat noch im Jahr 2014 die Auffassung vertreten, dass das «Kathi», solange es in religiöser Hinsicht an seinen Konzeptinhalten festhalte, den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht entspreche¹⁸⁸. Dabei berief er sich ausdrücklich auf ein **Schreiben des BLD** vom 24. März 2010 (Beweisantrag Ziff. 3.2.1 lit. b).
- 6.5.6. Das DI verneinte eine Verletzung von Art. 15 BV einzig gestützt auf die erwähnte Stellungnahme der Schulleiterin¹⁸⁹. Die Hinweise der Beschwerdeführer auf die Erörterungen des Stadtrates und auf das Schreiben des BLD wurden gänzlich ignoriert. Diese **einseitige Beweiswürdigung** verstösst gegen Art. 9 und Art. 29 BV (vgl. Abschn. 5.3). Im Übrigen hätte das DI bereits aufgrund der Auskunft der Schulleiterin – hätte es diese kritisch hinterfragt – erkennen müssen, dass die Praktiken des «Kathi» gegen den Grundsatz der religiösen Neutralität verstossen (vgl. Ziff. 6.5.4 lit. b).

¹⁸⁶ Kritisch ggü. konfessionellen Schulen: Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 196.

¹⁸⁷ Alder, Stellungnahme, 29. Mai 2019 (act. 88), S. 1.

¹⁸⁸ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 5.

¹⁸⁹ DI, Entscheid DIGS411-1, 2. Juli 2019 (act. 90), E. 3.4.

6.6. Geschlechterdiskriminierung

- 6.6.1. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) fordert, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich behandelt wird. Art. 8 Abs. 2 BV nennt unter den Merkmalen, die in der Regel nicht zur Begründung einer 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 Rechtfertigung¹⁹⁰.
- 6.6.2. Der «Nachtrag I» sieht wie der bisherige Schulvertrag vor, dass das «Kathi» ausschliesslich von Mädchen besucht werden kann. Für Sekundarschülerinnen besteht in der Stadt Wil folglich ein breiteres Bildungsangebot als für Sekundarschüler. Diese **Ungleichbehandlung der Geschlechter** stellt seit 1991 den Hauptstreitpunkt der «Wiler Oberstufenfrage» dar (Ziff. 2.1.2). Indem die Stadt Wil einen Leistungsauftrag erteilt, von welchem lediglich Mädchen profitieren, verletzt sie in krasser Weise das Diskriminierungsverbot. Zudem verstösst die Schule St. Katharina ihrerseits gegen Art. 8 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 BV, wenn sie als öffentliche Schule nur Mädchen aufnimmt und Knaben den Zugang zu ihrem Bildungsangebot verwehrt.
- 6.6.3. Das DI bestreitet das Vorliegen einer Geschlechterdiskriminierung einzig unter Berufung auf den **Mitbericht des BLD**. Das BLD seinerseits beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass ein **genügender Grundschulunterricht** in der Stadt Wil auch für Knaben gewährleistet sei¹⁹¹. Damit lenkt das BLD auf dreiste Weise von der rechtlichen Problemstellung ab. Die Beschwerdeführer haben niemals bestritten, dass die Stadt Wil einen genügenden Grundschulunterricht für Knaben anbietet. In Frage steht nicht die Einhaltung von Art. 19 BV, sondern die Einhaltung von Art. 8 BV. Das Gebot der Gleichbehandlung der Geschlechter ist rein formaler Natur. Es sagt nichts darüber aus, **wie** weibliche und männliche Individuen zu behandeln sind, sondern verlangt lediglich, dass sie **gleich** zu behandeln sind. Der Gleichbehandlungsanspruch gilt **absolut**, sofern nicht zwingende biologische oder zwingende funktionelle Unterschiede zwischen den Geschlechtern eine differenzierte Regelung erfordern¹⁹². Auch wenn in der Stadt Wil durchaus ein genügendes Grundschulangebot für Knaben besteht, bleibt die Tatsache unbestreitbar, dass das Grundschulangebot für Mädchen vielfältiger und attraktiver ist, weil es zusätzlich eine privat getragene Sekundarschule mit einem besonderen Profil umfasst (Werte-, Leistungs-, Tages-, und musische Schule, vgl. Ziff. 2.1.1). Die **einzig rechtlich relevante Frage** bleibt folglich, ob ein **zwingender biologischer oder funktioneller Unterschied** zwischen den Geschlechtern es rechtfertigt, ein derartiges Schulprofil nur für Mädchen anzubieten. Ein solcher Rechtfertigungsgrund wurde bisher von niemandem geltend gemacht und ist nicht im Entferntesten ersichtlich.
- 6.6.4. Zu erwähnen bleibt, dass das BLD zur Begründung seiner Stellungnahme auf das Bundesgerichtsurteil 2C_807/2015 sowie (indirekt) auf das Gutachten Fleiner/Ivanov (2007) verweist¹⁹³. Das DI hat diese Verweise unbesehen in seinen Entscheid übernommen. Das besagte **Bundesgerichtsurteil** ist für die vorliegende Fragestellung indes ohne jede Relevanz, denn die Geschlechtergleichheit wird darin an keiner Stelle thematisiert. Was das **Gutachten**

¹⁹⁰ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 21.

¹⁹¹ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 3.2.; BLD, Schreiben an DI, 7. Mai 2019 (act. 84), S. 3 f.

¹⁹² Vgl. Bigler-Eggenberger/Kägi-Diener, Art. 8 Abs. 3 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, S. 236 ff.

¹⁹³ Urteil 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016, E. 4.3.; Kanton St. Gallen, GVP 2007 Nr. 106, S. 308, lit. b.

Fleiner/Ivanov anbelangt, so stützt dieses offenkundig nicht den Standpunkt des BLD, sondern jenen der Beschwerdeführer, wie u.a. aus den folgenden Passagen hervorgeht¹⁹⁴:

«Im Bereich der Bildung ist es davon auszugehen, dass biologische bzw. funktionelle Unterschiede kaum als Argument für eine Ungleichbehandlung vorgebracht werden können.»

«Eine gleiche bzw. gleichwertige Ausbildung lässt sich auch in geschlechtsgetrennten Klassen verwirklichen, wobei keine unterschiedliche Behandlung von Mädchen und Knaben auftreten darf. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang das Vorhandensein eines gleichen Bildungsangebots bzw. gleicher Stundenpläne.»

- 6.6.5. Die Benachteiligung der Knaben durch den strittigen Schulvertrag ist derart offensichtlich und stossend, dass es **hochgradig willkürlich** erscheint, eine Verletzung von Art. 8 BV in Abrede zu stellen (vgl. Ziff. 5.3.2). Hätte das Stadtparlament mit dem «Nachtrag I» beschlossen, dass fortan ausschliesslich Knaben das «Kathi» besuchen können und Mädchen mit den städtischen Schulen vorliebnehmen müssen, hätte dies zweifellos einen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Auch die Juristinnen des DI und des BLD hätten über die Diskriminierung wohl nicht so grosszügig hinweggesehen, wenn Mädchen die Benachteiligten wären. Aus rechtlicher Sicht bleibt indes festzuhalten, dass Art. 8 BV die Diskriminierung von Knaben genauso verbietet wie die Diskriminierung von Mädchen.

6.7. Umgehung des kantonalen Volksschulrechts

- 6.7.1. Der Staat darf sich nicht durch Auslagerung seiner Aufgaben an Private der Grundrechtsbindung entziehen¹⁹⁵. Wären Leistungsaufträge im Volksschulbereich zulässig (was nicht der Fall ist, vgl. Abschn. 6.2), so müsste eine **Rechtsumgehung** selbstverständlich nicht nur in Bezug auf die Grundrechte, sondern in Bezug auf das gesamte Volksschulrecht einschliesslich der untergesetzlichen Normen ausgeschlossen sein. Es wäre absurd, wenn die Gemeinden sich von der Pflicht zur Einhaltung des öffentlichen Schulrechts entbinden resp. dieses umgehen könnten, indem sie die Volksschule in private Trägerschaften auslagern.

- 6.7.2. Das BLD behandelt und beaufsichtigt das «Kathi» wie erwähnt als reine **Privatschule** (Ziff. 6.1.6). Damit ermöglicht es der Stadt Wil und der Trägerschaft des «Kathi», sich über die rechtlichen Vorgaben für die öffentliche Volksschule hinwegsetzen. Die Problematik ist in zweierlei Hinsicht notorisch (vgl. Beweisanträge 3.2.1 lit. e sowie lit. f):

(a) Das «Kathi» führt sogenannte **Musikklassen**, deren Stundenplan pro Woche drei zusätzliche Musiklektionen umfasst, während der Unterricht in den «Leistungsfächern» um drei Lektionen reduziert ist. Hiergegen haben die Beschwerdeführer grundsätzlich nichts einzuwenden und es liegt auf der Hand, dass diese Stundenplangestaltung auf die Schülerinnen anziehend wirkt. (Sie wäre auch für Knaben attraktiv!) Nun vertritt das BLD gegenüber der Stadt Wil allerdings den Standpunkt, dass eine solche **Abweichung von der Lektionentafel des Lehrplans** an einer städtischen Schule unzulässig wäre¹⁹⁶. Diese Haltung des BLD ist in höchstem Masse willkürlich. Es geht nicht an, dass die Schule St. Katharina allein aufgrund

¹⁹⁴ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 2007 (act. 97), S. 21 f.; vgl. auch Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2003, S. 206 f.

¹⁹⁵ Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, recht 2013, S. 160.

¹⁹⁶ Diese Aussage können bestätigen: Jutta Rösli, Schulratspräsidentin, jutta.roeoesli@stadtwil.ch; Daniel Gerber, Präsident Bildungskommission, daniel.gerber@stadtwil.ch.

ihrer privatrechtlichen Organisationsform eine grössere Freiheit bei der Stundenplanung geniesst als andere öffentliche Schulen. Wenn eine öffentliche Schule nicht von der Lektionentafel abweichen darf, so muss diese Regel selbstverständlich auch für das «Kathi» gelten.

(b) Das «Kathi» ist auf die seedukative Beschulung von Mädchen spezialisiert und hebt sich auch in dieser Hinsicht von anderen öffentlichen Schulen ab. Zwar stellt die **Seedukation** an sich keine Diskriminierung dar und ist deshalb mit Art. 8 BV vereinbar, sofern das Unterrichtsangebot für beide Geschlechter gleich ist. Nichtsdestotrotz ist das System der Koedukation nach herrschender Auffassung am besten geeignet, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in der Ausbildung zu verwirklichen¹⁹⁷. Laut Raschle (2008) verlangte der damalige St. Galler Lehrplan, dass in der öffentlichen Volksschule – mit Ausnahme gewisser Fächer – in koedukativen Klassen unterrichtet wird¹⁹⁸. Ob eine solche Vorschrift im neuen Lehrplan ebenfalls enthalten ist, entzieht sich der Kenntnis der Beschwerdeführer. Das BLD vertritt jedenfalls die Auffassung, dass die **Pflicht zur Koedukation für öffentliche Schulen** auch aus den Weisungen des Erziehungsrates zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool¹⁹⁹ hervorgeht: Seedukativer Unterricht sei nur in gewissen Fächern vorgesehen, woraus sich *e contrario* ergebe, dass in den übrigen Fächern koedukativ unterrichtet werden müsse²⁰⁰. Diese Auslegung erscheint nach Ansicht der Beschwerdeführer nicht zwingend. Hochgradig willkürlich ist es jedenfalls, die Koedukation für einige öffentliche Schulen als obligatorisch zu erklären und für andere nicht. Das BLD hat sich auf eine Rechtsauffassung festzulegen und diese gegenüber allen öffentlichen Schulen durchzusetzen. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass die ausschliessliche Beschulung von Mädchen am «Kathi» zwangsläufig zu einer unausgewogenen Geschlechterzusammensetzung an den städtischen Oberstufen führt.

- 6.7.3. Die obigen Schilderungen lassen nur den Schluss zu, dass mit der teilweisen Auslagerung der Wiler Volksschuloberstufe in die vermeintliche «Privatschule» St. Katharina eine **Umgehung des kantonalen Volksschulrechts** bezweckt wird. Der Schulvertrag ist damit rechtsmissbräuchlich und verstösst gegen Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 9 BV.

6.8. Keine «historische Legitimation» von Rechtsverletzungen

- 6.8.1. Angesichts der langen Tradition der Klosterschule (Ziff. 2.1.1) wurde verschiedentlich argumentiert, dass die Nichteinhaltung des positiven Rechts im Fall des «Kathi» historisch bzw. gewohnheitsrechtlich legitimiert werden könnte²⁰¹. Das Bundesgericht anerkennt **Gewohnheitsrecht** im Bereich des öffentlichen Rechts, 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, ausgeschlossen²⁰². Die Führung der Mädchensekun-

¹⁹⁷ Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), S. 22 mit Hinweisen; Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 207 u. 478.

¹⁹⁸ Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 62 f.

¹⁹⁹ Erziehungsrat, Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016 (act. 170).

²⁰⁰ Diese Aussage können bestätigen: Jutta Röösl, Schulratspräsidentin, jutta.roeoesli@stadtwil.ch; Daniel Gerber, Präsident Bildungskommission, daniel.gerber@stadtwil.ch.

²⁰¹ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 5; Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 3 f.

²⁰² Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 12; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 164 ff.

darschule durch das Kloster St. Katharina stellte zweifellos eine langdauernde und einheitliche Praxis dar, doch steht diese im Widerspruch zu verschiedenen positiven Rechtsnormen (Abschn. 6.2 ff.) und die Rechtsüberzeugung seitens der Behörden ist seit geraumer Zeit entfallen (Ziff. 6.10.1 ff.). Die **Kriterien** für das Vorliegen von Gewohnheitsrecht sind somit eindeutig **nicht erfüllt**.

- 6.8.2. 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 begründet²⁰³. Vorliegend steht jedoch nicht die Fortgeltung eines bestehenden, sondern die Begründung eines neuen verwaltungsrechtlichen Vertrages mit einer neuen Rechtsträgerschaft zur Diskussion (Abschn. 6.9 sowie Ziff. 6.12.1). Die Berufung auf Gewohnheitsrecht, Vertrauensschutz und wohlerworbene Rechte hätte allenfalls der **Klostergemeinschaft St. Katharina** zugestanden, solange sie die Schule selbst 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.

6.9. Verletzung von Art. 11 des Schulvertrages

- 6.9.1. Wie erwähnt (Ziff. 2.1.8) wurde das «Kathi» bereits im Januar 2012 in die **Trägerschaft der Stiftung Schule St. Katharina** überführt – *notabene* ohne Rücksprache mit der Stadt. Die privatrechtliche Stiftung (Art. 80 ff. ZGB²⁰⁴) besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 52 ff. ZGB), ist der direkten Einflussnahme des Stifters entzogen²⁰⁵ und kann deshalb nicht als Organ des Klosters gelten²⁰⁶. Zwar soll sie die Fortführung der Schule «im Sinn und Geist der Klostersgemeinschaft» sicherstellen, doch ging die Stiftungsgründung mit dem vollständigen Rückzug der Schwestern aus dem Schulgeschäft einher²⁰⁷. Der Stadtrat verwahrte sich ausdrücklich dagegen, die Stiftung als Vertragspartnerin anzuerkennen²⁰⁸. Dessen ungeachtet flossen die Schulgeldzahlungen der Stadt Wil fortan an die Stiftung. Dieses konkludente Verhalten führte zur Entstehung einer **faktischen Vertragsbeziehung**. Der Vertrag zwischen der Stadt Wil und dem Kloster ist zwar bis heute gültig, wird aber seit 2012 nicht mehr erfüllt.
- 6.9.2. Dass die Stiftung das Kloster als **Partei des geltenden Schulvertrages** abgelöst hat, erscheint undenkbar. Es wäre mit rechtsstaatlich-demokratischen Grundsätzen und insbesondere mit der Rechtssicherheit unvereinbar, wenn die Befugnis zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ohne Einflussmöglichkeit des auftraggebenden Gemeinwesens weiterübertragen werden könnte. 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 OR²⁰⁹ sind Verträge persönlich zu erfüllen, wenn es bei der Leistung auf die Persönlichkeit des Schuldners ankommt. Es stellt sich die Frage, ob diese privatrechtliche

²⁰³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1366 ff.

²⁰⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210.

²⁰⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1846.

²⁰⁶ So damals auch das BLD: Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 2.

²⁰⁷ Stiftungsrat, Strategie Schule St. Katharina 2012plus, 21. August 2012 (act. 101), S. 2.

²⁰⁸ Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 2.

²⁰⁹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220.

Norm auf den verwaltungsrechtlichen Schulvertrag überhaupt anwendbar ist²¹⁰. Dessen Artikel 1 und 11 bringen jedenfalls deutlich zum Ausdruck, dass der Vertrag durch das Kloster zu erfüllen ist und dass die Leistungserbringung durch eine andere Organisation nicht dem Willen der Parteien entspricht. Entgegen der vom Stiftungsrat geäusserten Auffassung²¹¹ ist die Übernahme der Schule durch die Stiftung keineswegs vergleichbar mit der Schaffung der Schulkommission im Jahr 1993 und des Klosterbeirates im Jahr 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, verbleibt die **rechtliche Herrschaft** über die Schule und damit auch die strategische Verantwortung bei der Klostergemeinschaft. Mit der Gründung der Stiftung entstand hingegen eine vom Kloster unabhängige, private Schulträgerschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, d.h. die Schule wurde rechtlich verselbständigt.

- 6.9.3. Für die Führung einer öffentlichen Schule **durch die Stiftung** Schule St. Katharina fehlt nach dem Gesagten nicht nur eine gesetzliche (Abschn. 6.2 f.), sondern auch eine formelle vertragliche Grundlage. Der **konkludente Vertrag** zwischen der Stadt Wil und der Stiftung ist **formungültig**. Es ist im öffentlichen Recht undenkbar, einen faktischen Vertrag als gültig anzuerkennen. Der Stadtrat scheint *notabene* ebenfalls der Ansicht zu sein, dass die Stiftung weder Partei des Schulvertrages geworden ist noch die Schule rechtmässig im Auftrag des Klosters führt. Andernfalls hätte der Stadtrat keinen Grund gehabt, dem Parlament die Genehmigung eines «Parteiwechsels» zu beantragen (Ziff. 2.2.6, Antrag 2).
- 6.9.4. Gemäss Art. 11 Abs. 1 hätte der Schulvertrag gekündigt werden müssen, als das Kloster nicht mehr dazu in der Lage war, die Schule zu führen. Es handelt sich um eine **suspensiv bedingte Pflicht zur Kündigung**, welche mangels eindeutiger Zuschreibung beiden Vertragsparteien obliegt. Die Suspensivbedingung ist spätestens Anfang 2012 eingetreten, als die Klostergemeinschaft endgültig nicht mehr dazu in der Lage war, die Verantwortung für die Schule wahrzunehmen. Sowohl das Kloster als auch die Stadt Wil sind somit seit Anfang 2012 zur Vertragskündigung verpflichtet. Art. 11 Abs. 2 sieht für diesen Fall vor, dass die Stadt Wil die Schulräumlichkeiten des «Kathi» innert Jahresfrist mietweise übernimmt. Mit dieser Regelung haben die Parteien ausgeschlossen, dass die Schule in eine andere Rechtsträgerschaft als in jene der Stadt überführt werden kann. Indes haben bis heute weder das Kloster noch die Stadt ihre Kündigungsverpflichtung erfüllt. Mit dem «Nachtrag I» soll diese Pflicht nun rückwirkend beseitigt und der bereits 2012 faktisch vollzogene Parteiwechsel nachträglich «scheinlegalisiert» werden. Damit würde der demokratisch legitimierte, historische Parteiwillen unterlaufen und ausgehebelt. Eine derartige, **rückwirkende Änderung** eines referendumpflichtigen öffentlich-rechtlichen Vertrages verstösst gegen Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 9 BV²¹². Eine Abänderung von Art. 11 des Schulvertrages wäre nur möglich gewesen, solange die Suspensivbedingung noch nicht eingetreten war. Zudem kann der Vertrag nicht ohne die Mitwirkung des Klosters geändert werden (vgl. Abschn. 6.12.1).
- 6.9.5. Aus welchen Gründen die Stadt Wil auf den Vertragsbruch im Jahr 2012 nicht mit einer Kündigung reagiert hat²¹³, bleibe dahingestellt. Bemerkenswert erscheint immerhin, dass der durch das Kloster einseitig herbeigeführte «Parteiwechsel» bei den städtischen Behörden

²¹⁰ Bsp. zur analogen Anwendbarkeit des OR im Verwaltungsrecht: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 253 ff.

²¹¹ Eugster, Schreiben an das DI, 20. Juli 2016 (act. 40), S. 11.

²¹² Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 268.

²¹³ Eugster, Schreiben an DI, 20. Juli 2016, S. 12 (act. 40); Klosterbeirat, Medienmitteilung, 6. Dezember 2015 (act. 119), vgl. Ziff. 2.3.9 f. und Beweis Antrag 3.2.1 lit. d.

durchaus für Unmut sorgte (Ziff. 2.1.8). Eine rechtlich konsequente Reaktion der Stadt Wil ist wohl u.a. deshalb unterblieben, weil die Kommunalwahlen 2012 unmittelbar bevorstanden. Zudem bestand zum damaligen Zeitpunkt die Erwartung, dass infolge der Gemeindevereinigung bis **spätestens Ende 2015** ein neuer, **rechtlich einwandfreier Schulvertrag** abgeschlossen würde²¹⁴. Die Ablehnung des «Parteiwechsels» durch das Parlament im Zuge der ersten Beratung der Vorlage «Schule 2020» (Ziff. 2.2.5) darf im Übrigen als Ausdruck des Unmuts über das Verhalten der «Kathi»-Trägerschaft gedeutet werden²¹⁵.

6.10. Verletzung des Willkürverbotes

- 6.10.1. Spätestens ab 2009 und bis Mitte 2014 vertrat der **Stadtrat** sowohl gegenüber anderen Behörden als auch in der Öffentlichkeit dezidiert die Auffassung, dass der **Schulvertrag rechtswidrig** ist. So führte er im Bericht zum Postulat Grob (2009) aus²¹⁶:

*«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**. [...]*

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

- 6.10.2. 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 Erfordernisse der «Aufnahme beider Geschlechter und Verpflichtung zu religiöser Neutralität gemäss Bundesverfassung» hin²¹⁷. In der Beantwortung der Interpellation Häusermann (2014) heisst es sodann²¹⁸:

«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.»*

Die Vertragsverhandlungen verliefen im Zeitraum von 2012 bis 2014 ergebnislos. 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 6.3 ff. der vorliegenden Beschwerde. Das BLD weigerte sich bekanntlich, das Schlichtungsverfahren einzuleiten (Ziff. 2.1.10 sowie 5.2.2).

- 6.10.3. Nach dem Vollzug der Gemeindevereinigung wurde die **Ungleichbehandlung der Gemeindeteile** in Bezug auf die Schulgeldzahlungen in der Öffentlichkeit zunehmend als stossend

²¹⁴ Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 2; Koller, Polit-Talk, 11. Februar 2014 (act. 120).

²¹⁵ Vgl. Haag, Artikel und Kommentar, 26. September 2015 (act. 124).

²¹⁶ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98), S. 5

²¹⁷ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100), S. 2 f.

²¹⁸ Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103), S. 1 u. 2

empfundene (vgl. Ziff. 2.1.7 sowie 2.1.9). Nachdem es Mitte 2014 zu einem Wechsel im Schulratspräsidium gekommen war²¹⁹, vollzog der Stadtrat hinsichtlich seiner Haltung in der «Oberstufenfrage» eine abenteuerliche **Kehrtwende**. Er verabschiedete sich vom Vorsatz, innert der dreijährigen Frist gemäss Art. 15 GvG (bis Ende 2015) eine materielle Erneuerung des Schulvertrages zu vollziehen. Die «Oberstufenfrage» sollte nunmehr lediglich als Teilprojekt innerhalb einer umfassenden Schulstrategie behandelt werden. Auf diese Weise würde der Zeithorizont für die Herstellung eines rechtmässigen Zustandes einmal mehr verlängert (bis 2023 gemäss Art. 10 des «Nachtrags I», bis 2024 gemäss Antrag des Stadtrates vom 8. November 2018, vgl. Ziff. 2.2.7 sowie 2.5.1). Am Schulvertrag sollten 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. Weshalb gerade diese Anpassungen «nötigst» sein sollen, während gravierende Verstösse gegen rechtsstaatliche Grundsätze und Grundrechtsgarantien (Abschn. 6.2 ff.) als tolerierbar betrachtet werden, ist objektiv nicht nachvollziehbar.

- 6.10.4. Die Ungleichbehandlung der Sekundarschülerinnen aus den Gemeindeteilen Wil und Bronschhofen im Zeitraum von 2013 bis 2016 war zweifellos ungerecht. Noch viel stossender ist jedoch die Ungleichbehandlung der **Sekundarschüler, Realschülerinnen und Realschüler**, denen in Wil ein weniger breites Bildungsangebot zur Verfügung steht als den Sekundarschülerinnen²²⁰. Überdies ist stossend, dass die Schule St. Katharina das Privileg eines staatlichen Leistungsauftrages genießt, während **andere private Schulträgerschaften**, welche womöglich ebenso wertvolle pädagogische Arbeit leisten, *a priori* von dieser Möglichkeit ausgeschlossen sind. Schliesslich ist die Situation auch insofern problematisch, als das «Kathi» vornehmlich leistungsstarke Mädchen beschult und sich als Eliteschule profilieren kann, während sich die **öffentlichen Oberstufen** mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler arrangieren müssen (beachte Art. 1 Abs. 1 VVU²²¹). Das Legalitätsprinzip gebietet, dass sämtliche durch den Schulvertrag bedingten Rechtsverletzungen so rasch als möglich beseitigt werden. Mit dem «Nachtrag I» würden sie indes für eine unnötig lange Dauer aufrechterhalten und «scheinlegalisiert».
- 6.10.5. *Notabene* hätte der Stadtrat das Problem hinsichtlich der Schulgeldzahlungen für Bronschhofer Schülerinnen ganz ohne «Nachtrag I zum Schulvertrag» auf elegante Weise lösen können: Ausgehend von seiner zuvor vertretenen Auffassung, dass der seit 2012 bestehende «faktische Schulvertrag» mit der Stiftung Schule St. Katharina sowohl formell (u.a. fehlende Schriftlichkeit) als auch materiell (u.a. Geschlechterdiskriminierung) rechtswidrig ist, hätte er lediglich anerkennen müssen, dass die «Kathi»-Schülerinnen von einem **rechtswidrigen Privileg** profitieren und die Sekundarschülerinnen aus Bronschhofen deshalb einen **Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht** haben²²². Er hätte somit gestützt auf Art. 8 BV bereits ab 2013 das Schulgeld für Bronschhofer Schülerinnen finanzieren können²²³. Freilich hätte er

²¹⁹ <<https://www.stadtwil.ch/newsarchiv/262067>>.

²²⁰ So einst auch der Stadtrat: Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103).

²²¹ Kanton St. Gallen, Verordnung über den Volksschulunterricht, sGS 213.12.

²²² Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 599. In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2013 (act. 102) ging der **Erziehungsrat** fälschlicherweise nur bei den sieben Bronschhofer Schülerinnen, die damals aufgrund eines Budgetbeschlusses das «Kathi» besuchten, von einer rechtswidrigen Privilegierung aus (vgl. Ziff. 2.1.9). Tatsächlich die Schulbesuchsförderung sämtlicher «Kathi»-Schülerinnen rechtswidrig, weil sie gestützt auf einen rechtswidrigen Schulvertrag erfolgt.

²²³ Der Stadtrat wurde darauf etliche Male hingewiesen: Geschäftsprüfungskommission, Schreiben an Stadtrat, November 2014 (act. 114*); Züst/Rohr, Interview und Kommentar, 8. Oktober 2015 (act. 129); Koller/Rösli, E-Mail-Korrespondenz, 13./16./17. März 2016 (act. 15).

auch einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht der Sekundarschüler bejahen müssen, falls ein solcher geltend gemacht worden wäre.

- 6.10.6. Ab Mitte 2014 vermied es der Stadtrat tunlichst, sich zu den rechtlichen Aspekten der «Oberstufenfrage» zu äussern. In der Parlamentsvorlage vom 29. April 2015 erklärt er lediglich²²⁴:

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

Die Beschwerdeführer stellen nicht in Abrede, dass die Lösung der Oberstufenfrage verschiedensten Ansprüchen 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». Indem der Stadtrat sich unter politischem Druck dazu entschloss, die **rechtliche Problematik der «Oberstufenfrage» zu ignorieren**, verletzte er seine Amtspflichten, die er einst selbst zutreffend beschrieben hat²²⁵:

*«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.**»*

- 6.10.7. 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 (vgl. Ziff. 6.10.2). Mit dem «Nachtrag I» soll die **Bereinigung** der 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 muss als **krass widersprüchlich**, inkohärent, willkürlich und treuwidrig gewertet werden²²⁶.

- 6.10.8. Die nachfolgend angeführten Beweise lassen keinen Zweifel, dass nicht nur der Stadtrat, sondern auch das **Stadtparlament** von der Rechtswidrigkeit des Schulvertrages Kenntnis hatte und die längst überfällige Korrektur der notorischen Rechtsverletzungen mit dem «Nachtrag I» und dem «Parteiwechsel» **bewusst** umgehen wollte:

(a) Der Stadtrat hatte die Rechtswidrigkeit der Oberstufensituation und die rechtlichen Anforderungen an einen neuen Schulvertrag seit 2009 mehrfach im Parlament thematisiert²²⁷;

²²⁴ Stadtrat, Bericht und Antrag, 29. April 2015 (act. 1), S. 9.

²²⁵ Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105), S. 11.

²²⁶ Vgl. zu Art. 9 BV: Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 805 ff. sowie Rz. 820.

²²⁷ Stadtrat Wil, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98); Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100); Stadtrat Wil, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103).

(b) Die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments hatte stets Zugang zu sämtlichen Informationen betreffend «Kathi» (vgl. insbes. Beweisantrag Ziff. 3.2.1 lit. c) und hat sich Ende 2014 intensiv mit der rechtlichen Problematik auseinandergesetzt²²⁸;

(c) Der für die Beratung der Vorlage «Schule 2020 [...]» zuständigen parlamentarischen Kommission lag das Rechtsgutachten Fleiner/Ivanov sowie das Schlichtungsbegehren des Stadtrates vom Mai 2014 vor²²⁹;

(d) Die Rechtswidrigkeit des «Nachtrags I» wurde in den Lokalmedien thematisiert²³⁰;

(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 haltbar sei resp. man sei sich bewusst, dass man sich «auf dünnem Eis» bewege²³¹.

6.10.9. 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. Unhaltbarkeit²³² ist eindeutig erfüllt. Ebenso ist eine Verletzung von Treu und Glauben zu bejahen: Es liegt ein Rechtsmissbrauch vor, wenn das Stadtparlament seine Entscheidungskompetenz absichtlich zur Herbeiführung eines rechtswidrigen Erfolges nutzt.

6.11. Rechtsmissbräuchlicher «Parteiwechsel»

6.11.1. Soweit ersichtlich ist die einzige Gesetzesbestimmung im Kanton St. Gallen, die den Parteiwechsel in verwaltungsrechtlichen Verträgen vorsieht, 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. Eine allgemeine vertragsrechtliche Regelung fehlt. Gesetzesbestimmungen finden sich auch im Privatrecht ausschliesslich dort, wo Vertragsübertragungen im Rahmen von Universalsukzessionen stattfinden. Dass Vertragsübertragungen im Rahmen von Singularsukzessionen ebenfalls möglich sind, ist Ausfluss der privatrechtlichen Vertragsfreiheit²³³. Da sich der Staat 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.

6.11.2. 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 auszuweichen. Der naheliegende Weg, mit der Stiftung einen

²²⁸ Geschäftsprüfungskommission, Schreiben an den Stadtrat, November 2014 (act. 114*).

²²⁹ Koller, E-Mail, 25. November 2015 (act. 4).

²³⁰ Malgaroli, Polit-Talk, 17. September 2015 (act. 123); Züst/Pfitzke, Interview, 1. Oktober 2015 (act. 126); Haag, Kommentar, 26. September 2015 (act. 124); Koller, Leserbrief, 2. Oktober 2015 (act. 128); Malgaroli, Polit-Talk, 4. Februar 2016 (act. 130).

²³¹ 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>.

²³² Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 805 ff.

²³³ Dazu eingehend: Bauer, Parteiwechsel im Vertrag: Vertragsübertragung und Vertragsübergang, 2010.

neuen Vertrag abzuschliessen und jenen mit dem Kloster aufzulösen, wurde wohlweislich gemieden. Der Genehmigungsbeschluss vom 11. Februar 2016 soll nach der Absicht des Stadtrates lediglich die in der synoptischen Darstellung²³⁴ farbig **markierten Textteile** umfassen, welche «eine allfällige Unrechtmässigkeit des Kathi-Vertrags nicht verstärken»²³⁵. Der Parteiwechsel entpuppt sich somit als formaljuristischer Winkelzug, mit welchem die Aufrechterhaltung der notorisch rechtswidrigen Oberstufensituation ermöglicht werden soll.

- 6.11.3. Dass eine Rechtsumgehung vorliegt, erhellt auch die folgende Betrachtung: Aufgrund von Art. 15 Abs. 2 GvG hat die Stadt Wil nach der Gemeindevereinigung 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.
- 6.11.4. Der Stadtrat weist zu seiner Rechtfertigung auf die Befristung des «Nachtrags I» hin²³⁶. Wäre das Vorgehen legal, könnte diese Befristung *notabene* durch einen «Nachtrag II» nach Belieben verlängert oder sogar aufgehoben werden, falls **weiterhin keine rechtskonforme Lösung der «Oberstufenfrage»** zustande kommt. Würde eine Rechtsumgehung mittels «Nachtrag» das eine Mal zugelassen, gäbe es keinen Grund, sie ein anderes Mal als unzulässig zu betrachten. Wie inzwischen bekannt ist, hat das Projekt «Schule 2020» entgegen der Ankündigung im Jahr 2015 (Ziff. 2.2.1 sowie 2.2.4) nicht zur Klärung der «Oberstufenfrage» geführt: Das Parlament wird den Antrag zur neuen Oberstufenstruktur zurückweisen (Abschn. 2.5) und ein Ende der politischen Diskussionen ist nicht absehbar.

6.12. Formale Ungültigkeit des «Parteiwechsels» und des «Nachtrags I»

- 6.12.1. Selbst wenn man darüber hinwegsehen wollte, dass das Konstrukt des «Nachtrags I zum Schulvertrag» in Verbindung mit einem Parteiwechsel rechtsmissbräuchlich ist, so bliebe doch festzustellen, dass mit den strittigen Parlamentsbeschlüssen aus formalen Gründen **gar kein Parteiwechsel** herbeigeführt werden kann. 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 bewirken, sondern begründet – wenn überhaupt – ein neues Vertragsverhältnis zwischen der Stadt und der Stiftung, während der Vertrag zwischen der Stadt und der Klostersgemeinschaft formell bestehen bleibt. Gemäss dem Grundsatz *falsa demonstratio non nocet* haben die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 somit den Abschluss eines neuen Vertrages zum Gegenstand. Dieser kann selbstredend nicht bloss den farbig markierten Text des «Nachtrags I» umfassen, sondern er bildet als Ganzes das Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde.
- 6.12.2. Wie im Entscheid des DI zutreffend festgestellt wird, hat die Stiftung Schule St. Katharina bisher ihre Zustimmung zum «Nachtrag I» nicht erteilt²³⁷. Gemäss Auskunft der Stadtkanzlei Wil liegt der Vertragstext zur Unterschrift bereit, wurde aber bislang **nicht unterzeichnet**²³⁸.

²³⁴ Stadtrat, Nachtrag I (synoptische Darstellung), Fassung vom 3. Februar 2016 (act. 6).

²³⁵ Stadtrat, Schreiben an DI, 8. April 2016 (act. 18), S. 4.

²³⁶ Stadtrat, Schreiben an DI, 8. April 2016 (act. 18), S. 4.

²³⁷ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 2.3.3. u. 6.

²³⁸ Peter/Koller, E-Mail-Korrespondenz, 21./27. November 2018 (act. 174).

Folglich lag weder zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Stadtparlament noch zu einem späteren Zeitpunkt jemals eine genehmigungsreife, formgültige Vereinbarung vor, sondern lediglich ein Vertragsentwurf. Das DI sieht darin kein Problem, da die Stiftung ihre Zustimmung noch nachträglich abgeben könne. Es erscheint indes höchst fraglich, ob der Stiftungsrat angesichts der heutigen Ausgangslage überhaupt noch daran interessiert ist, den Vertrag zu unterzeichnen. Der Stadtrat hat sich mittlerweile (unerwartet) gegen den Fortbestand des «Kathi» als öffentliche Schule ausgesprochen (Ziff. 2.5.1). Mit der Unterzeichnung des «Nachtrags I» würde der Stiftungsrat die Einstellung der Schulgeldzahlungen **per Ende Juli 2023** besiegeln. Verzichtet er dagegen auf die Unterzeichnung, könnte er darauf spekulieren, dass die Handlungsunfähigkeit der Behörden weiter andauert und die seit 2012 gelebte faktische Vertragsbeziehung (Abschn. 6.9) **über das Jahr 2023 hinaus** fortbesteht.

6.12.3. Festzuhalten bleibt, dass der Vertrag zwischen der Stadt Wil und der Stiftung Schule St. Katharina bislang nicht unterzeichnet wurde und dass sein Zustandekommen ungewiss bliebe, selbst wenn der Genehmigungsbeschluss des Parlaments in Rechtskraft erwachsen würde. Die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 sind somit als **gegenstandslos** zu betrachten. Das Vorgehen der Stadt Wil, den aufwendigen politischen Prozess zur Genehmigung einer allgemeinverbindlichen Vereinbarung durchzuführen, obschon diese gar nicht vorliegt, ist sinn- und zwecklos und überdies unvereinbar mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit (Verletzung von Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 9 BV).

6.13. Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie

6.13.1. Gemäss Art. 34 BV und Art. 72 GG haben Referendumsvorlagen die Einheit der Materie zu wahren, um eine unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten zu gewährleisten. Gegenstände, die zwingend zusammengehören, sind in einem Antrag zusammenzufassen. Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, dürfen hingegen nicht miteinander verknüpft werden²³⁹.

6.13.2. Die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016 beinhalten im Wesentlichen 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** können²⁴⁰. Gleich argumentiert auch der Stiftungsrat Schule St. Katharina²⁴¹. Diese Darstellung entspricht offensichtlich nicht den Tatsachen. Der Vertragstext des «Nachtrags I» nennt die Stiftung als Vertragspartei. Mit der Zustimmung zum «Nachtrag I» (Antrag 1) wird folglich auch der Vertrag mit der Stiftung genehmigt, zumal im Antrag 1 die Zustimmung zu Antrag 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 (vgl. Ziff. 2.2.6) 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.

²³⁹ Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 1388.

²⁴⁰ Stadtrat, Schreiben an DI, 8. April 2016 (act. 18), S. 5

²⁴¹ Eugster, Schreiben an DI, 20. Juli 2016 (act. 40), S. 9

- 6.13.3. 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 der notorischen Rechtswidrigkeit des Schulvertrages formell als Vertragspartnerin legitimiert und der rechtswidrige Zustand bis 2023 aufrechterhalten werden darf²⁴².
- 6.13.4. Das **DI** verneint eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie kurzerhand mit der Behauptung, dass der «Nachtrag I» und der «Parteiwechsel» **nicht voneinander trennbar** seien²⁴³. Damit zieht sich das DI auf willkürliche Weise aus der Affäre und lässt die Hälfte des Problems ausser Acht: Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet nicht nur die Verknüpfung von trennbaren Sachfragen, sondern auch die **Trennung von zusammenhängenden Sachfragen**. Vorliegend kommt man nicht umhin, eine Verletzung des Grundsatzes festzustellen, ganz unabhängig davon, ob man den «Nachtrag I» und den «Parteiwechsel» als zusammengehörig oder als trennbar betrachtet. Wäre die Feststellung des DI zutreffend, wäre es unmöglich und unzulässig, die Genehmigung des «Nachtrags I» und des «Parteiwechsels» in zwei separate Anträge aufzutrennen, wie es der Stadtrat getan hat.

6.14. Missbrauch des Referendumsrechts

- 6.14.1. Das Rechtsinstitut des fakultativen Referendums steht wie die anderen demokratischen Rechte unter dem Schutz von Art. 34 BV²⁴⁴.
- 6.14.2. Wie dargelegt (Abschn. 6.10) hatte das Stadtparlament am 11. Februar 2016 von der Rechtswidrigkeit seiner Beschlüsse (Anträge 1 und 2, vgl. Ziff. 2.2.6) Kenntnis. Dennoch hat es diese Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt (Antrag 3). Wird ein **rechtswidriger Beschluss absichtlich dem fakultativen Referendum unterstellt**, um ihm den Anschein demokratischer Legitimität zu verleihen, stellt dies einen Missbrauch der Volksrechte dar, welcher nicht nur gegen das Legalitätsprinzip und das Willkürverbot verstösst, sondern auch die Garantie von Art. 34 BV verletzt.

6.15. Verletzung von Art. 6 lit. b der Gemeindeordnung

- 6.15.1. Die Geltungsdauer des Vertrages mit der Stiftung Schule St. Katharina würde gemäss Art. 10 und Abschn. III des «Nachtrags I» sieben Jahre betragen (Schuljahre 2016/17 bis 2022/23). Die jährlichen Schulgeldzahlungen an das «Kathi» belaufen sich erfahrungsgemäss auf CHF 2.5 Mio. bis 2.9 Mio.²⁴⁵. Gemäss Art. 6 lit. b i.V.m. Anhang Ziff. 1 GO²⁴⁶ unterstehen Ausgabenbeschlüsse in der Stadt Wil dem **obligatorischen Referendum**, wenn es sich um eine neue einmalige Ausgabe von über CHF 6.0 Mio. oder um eine neue, während mindestens zehn Jahren wiederkehrende Ausgabe von über CHF 600'000.- handelt. Da der Schulvertrag auf sieben Jahre befristet ist, stellt das **Auftragsvolumen von gesamthaft CHF 17.5 Mio.**

²⁴² Malgaroli, Polit-Talk, 17. September 2015 (act. 123).

²⁴³ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 2.3.2.

²⁴⁴ Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 1387.

²⁴⁵ Vgl. Stadtrat, Details zur Rechnung 2018, S. 38 (act. 175); Stadtrat, Details zur Rechnung 2017, S. 39 (act. 172); Stadtrat, Details zur Rechnung 2016, S. 58 (act. 171); jeweils unter Kto. 21926.36126.

²⁴⁶ Stadt Wil, Gemeindeordnung, sRS 111.1.

bis 20.3 Mio. eine einmalige Ausgabe dar. Es stellt sich die Frage, ob es sich um eine neue oder eine gebundene Ausgabe handelt.

- 6.15.2. Soweit ersichtlich kennen weder der Kanton St. Gallen noch die Stadt Wil eine Legaldefinition der Begriffe «neue Ausgabe» und «gebundene Ausgabe». Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel das Gemeinwesen zur Aufgabenerfüllung wählt. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse **Handlungsfreiheit** zusteht, ist eine **neue Ausgabe** anzunehmen²⁴⁷.
- 6.15.3. Die Stadt Wil hat gemäss Art. 62 Abs. 2 BV und VSG für einen ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen. Wie erwähnt (Abschn. 6.2 f.) ist es ihr verwehrt, diese Aufgabe mittels Leistungsauftrag an Private auszulagern. Wäre dies nicht der Fall – d.h. wäre die Erteilung eines solchen Leistungsauftrags gesetzlich vorgesehen – so wäre die Stadt Wil wohl ermächtigt, aber nicht dazu verpflichtet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen (vgl. Ziff. 6.4.3). Sie könnte frei darüber entscheiden, ob sie Leistungsaufträge an Private erteilt oder die Volksschule selbst führt. Die Beschulungskosten wären wohl in beiden Fällen vergleichbar, aber es bestünde ein **Gestaltungsspielraum** hinsichtlich der Frage, ob der Betrag als **interner Aufwand** anfällt oder als **Abgeltung an eine private Einrichtung** fliesst. Dabei fällt ins Gewicht, dass die private Schulträgerschaft über die ihr zufließenden Gelder im Sinne eines Globalkredits verfügen könnte, während die Mittelverwendung bei städtischen Schulen durch den detaillierten Kontenplan des Budgets determiniert wäre. Angesichts dieses Entscheidungsspielraumes in Bezug auf **wesentliche Modalitäten** der Bildungsausgaben wären die Kostenfolgen des Schulvertrages als neue Ausgabe zu qualifizieren und hätten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Die **Unterstellung unter das fakultative Referendum** gemäss Antrag 3 der Parlamentsbeschlüsse (vgl. Ziff. 2.2.6) verstösst gegen Art. 6 lit. b i.V.m. Anhang Ziff. 1.1 GO und folglich auch gegen Art. 34 BV. Das Argument, die durch den «Nachtrag I» bedingten Ausgaben seien aufgrund des bisherigen Schulvertrages gebunden, fällt ausser Betracht, zumal die Suspensivbedingung für die Kündigung dieses Vertrages bereits im Jahr 2012 eingetreten ist (Ziff. 6.9.4). Die Stadt Wil ist also mitnichten zur Fortführung der Zahlungen an das «Kathi» verpflichtet; vielmehr wäre sie seit 2012 dazu verpflichtet, die Zahlungen einzustellen.
- 6.15.4. Die Rüge hinsichtlich des obligatorischen Referendums wurde von den Beschwerdeführern im erstinstanzlichen Verfahren nicht vortragen. Indes werden ihre Rechtsbegehren damit weder ausgeweitet noch auf ein neues Tatsachenfundament gestellt. Es handelt sich lediglich um eine **neue rechtliche Begründung**, die in jedem Verfahrensstadium zulässig ist²⁴⁸.

²⁴⁷ BGE 141 I 130, E. 4.1.; BGE 125 I 87, E. 3. mit Hinweisen.

²⁴⁸ Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 644 u. 919.

7. Begründung zu Antrag 3.1.3: Anordnung von Massnahmen

- 7.1.1. Wird eine Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit gutgeheissen, kann das zuständige Departement gestützt auf Art. 163 Abs. 3 lit. b GG angemessene Massnahmen treffen, wobei Art. 159 GG sachgemäss angewendet wird.
- 7.1.2. Die Beschwerdeführer ersuchen das VerwG, anzuordnen, dass die Stadt Wil ihr Verhältnis zur Stiftung Schule St. Katharina rechtskonform regelt. Dieser Antrag ist offener formuliert als das entsprechende, ursprüngliche Rechtsbegehren (vgl. Ziff. 2.3.1). Er geht jedoch nicht über letzteres hinaus und ist folglich zulässig²⁴⁹. Die rechtskonforme Regelung kann nach Ansicht der Beschwerdeführer einzig darin bestehen, dass die Stadt Wil und das Kloster St. Katharina ihrer Verpflichtung aus Art. 11 des Schulvertrages nachkommen: Der Vertrag ist zu kündigen und die Stadt Wil hat die Schulräume des «Kathi» innert Jahresfrist mietweise zu übernehmen. Das faktische Vertragsverhältnis zwischen der Stadt und der Stiftung Schule St. Katharina ist umgehend aufzulösen. Der Abschluss eines neuen Schulvertrages mit der Stiftung dürfte aufgrund von Art. 4 Abs. 1 VSG resp. in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage ausser Betracht fallen.
- 7.1.3. Angesichts des Wortlautes von Art. 163 Abs. 3 GG und des Verweises auf Art. 159 GG stellt sich die Frage, ob die Anordnung von Massnahmen in die alleinige Kompetenz des für die Gemeindeaufsicht zuständigen Departements fällt. Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass vorliegend das VerwG zur Anordnung von Massnahmen befugt ist, da aufgrund des Devolutiveffekts der Streitgegenstand als Ganzes in der Zuständigkeit des VerwG liegt.

8. Begründung zu Eventualantrag 3.1.4: Rückweisung

- 8.1.1. Die Beschwerdeführer stellen der Vollständigkeit halber ein Eventualbegehren auf Rückweisung an das DI, ersuchen das VerwG jedoch eindringlich um einen abschliessenden Entscheid in der Sache. Eine erneute Rückweisung könnte womöglich aufgrund der schwerwiegenden prozessualen Mängel des vorinstanzlichen Verfahrens (Abschn. 5.2 f.) in Betracht gezogen werden, wäre aber prozessökonomisch unsinnig und für die Beschwerdeführer angesichts ihrer negativen Erfahrungen mit dem DI unzumutbar. Das DI hat mehrfach unter Beweis gestellt, dass es zu einem adäquaten Umgang mit der vorliegenden Streitsache entweder nicht in der Lage oder – was wahrscheinlicher erscheint – nicht gewillt ist.

9. Begründung zu Antrag 3.1.5: Feststellung einer Rechtsverzögerung

- 9.1.1. Gemäss Art 29 Abs. 1 BV hat jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Sofern das Gesetz keine Fristen vorgibt, wird das Verbot der Rechtsverzögerung verletzt, wenn eine Sache über Gebühr verschleppt wird und die Gesamtdauer des Verfahrens nicht mehr angemessen ist. Zwar lässt sich eine nachträglich durch die Rechtsmittelinstanz konstatierte Rechtsverzögerung nicht mehr beseitigen, doch kann sie **im Sinne einer Genugtuung förmlich festgestellt** werden. Darüber hinaus kann der Verfassungsverletzung mit einer vorteilhaften Kostenregelung Rechnung getragen werden²⁵⁰.

²⁴⁹ Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 919.

²⁵⁰ VerwGE B 2018/23 vom 25. Februar 2019, E. 2.2. mit Hinweisen.

9.1.2. Die vorliegende Streitsache ist für die Stadt Wil von grosser Bedeutung und als **dringlich** zu betrachten, da von der Anordnung vorsorglicher Massnahmen in der Regel auf die Dringlichkeit des Verfahrens zu schliessen ist²⁵¹. Die Beschwerdeführer und der Stadtrat haben darauf mehrfach hingewiesen²⁵². Auch das VerwG hat die Dringlichkeit inzwischen anerkannt²⁵³. Nach der Beschwerdeerhebung am 25. Februar 2016 (!) hatte ein doppelter Schriftenwechsel – zunächst mit der Stadt Wil und dann mit der Stiftung Schule St. Katharina – stattgefunden. Obschon das DI mit seinem Entscheid vom 6. Februar 2017 schliesslich (treuwidrig²⁵⁴) nicht auf die Beschwerde eintrat, wäre die Sache bereits zum damaligen Zeitpunkt **materiell entscheidungsreif** gewesen (vgl. Ziff. 2.3.3 ff.). Nach der Rücksendung der Akten durch das VerwG im Oktober 2018 (Ziff. 2.3.17) hätte das DI somit ohne Weiteres einen Entscheid erlassen können. Stattdessen wurde das Verfahren durch unnötige Aktionen auf willkürliche Weise verschleppt:

(a) Obschon das BLD bereits im Mai 2016 Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hatte (Ziff. 2.3.5), forderte das DI beim BLD erneut einen **Mitbericht** an (Ziff. 2.3.18). Das DI hätte dies nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen, sondern auch aufgrund der Befangenheit des BLD (Abschn. 5.2) unterlassen müssen. Das BLD seinerseits hätte nach Erhalt der Einladung den Verzicht auf eine Stellungnahme erklären müssen. Stattdessen blieb das BLD untätig, um erst nach erneuter Aufforderung durch das DI – infolge der Intervention der Beschwerdeführer – am 7. Mai 2019 eine vollkommen unseriöse und ausweichende Stellungnahme einzureichen (Ziff. 2.3.19). Gemäss Art. 10 RekV²⁵⁵ beträgt die Frist für die Einreichung eines Amtsberichts in der Regel 28 Tage. Zwar trifft der Einwand des DI zu, dass die RekV im vorliegenden Verfahren nicht anwendbar war²⁵⁶, doch liefert sie gleichwohl einen Anhaltspunkt dafür, was als angemessene Frist für die Einreichung eines Mitberichts gelten kann. Eine **Frist von über 5 Monaten** für die Erstellung einer 5-seitigen Stellungnahme ist unter den gegebenen Umständen klarerweise nicht mit Art. 29 Abs. 1 BV vereinbar.

(b) Im März 2019 unternahm das DI schliesslich den **Versuch, das Verfahren zu sistieren** (Ziff. 2.3.18). Die dafür angeführte Begründung ist offensichtlich an den Haaren herbeigezogen: Die Parlamentsvorlage vom 7. November 2018 tangiert den «Nachtrag I zum Schulvertrag» nicht und zudem ist ihr politisches Schicksal völlig ungewiss (Ziff. 2.5.2). Solange die vorgesehene Geltungsdauer des «Nachtrags I» (Ende Juli 2023, gemäss Art. 10) nicht abgelaufen ist, lässt sich kein Grund für die Nichtbehandlung der vorliegenden Beschwerdesache konstruieren. Wohlgermerkt hat das VerwG im Entscheid B 2017/29 festgehalten, dass den Beschwerdeführern ungeachtet der Parlamentsvorlage vom 7. März 2018 ein aktuelles Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen werden kann²⁵⁷. Diese Überlegung trifft selbstredend auch für die Parlamentsvorlage vom 7. November 2018 zu.

9.1.3. Das unsachgemässe Vorgehen des DI hatte für alle Beteiligten – *notabene* auch für den Staat – einen **unnötigen Aufwand** zur Folge. Die ohnehin bereits umfangreiche Sammlung der Verfahrensakten wurde dadurch um 16 weitere Schriftstücke «bereichert». Die Beschwerdeführer gestehen ein, dass sie es versäumt haben, das DI bereits im November

²⁵¹ Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1111.

²⁵² Koller, Schreiben an VerwG, 13. März 2017 (act. 53), Abschn. 11.3; Stadtrat, Schreiben an VerwG, 1. Mai 2017 (act. 57); Koller, Schreiben an VerwG, 12. November 2018 (act. 67).

²⁵³ VerwG, Schreiben an Koller, 9. Juli 2019 (act. 92).

²⁵⁴ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.3.

²⁵⁵ Kanton St. Gallen, Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen, sGS 951.11.

²⁵⁶ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 5.2.1.

²⁵⁷ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 (act. 70), E. 4.5.

2018 zum Verzicht auf den Mitbericht und zum sofortigen Entscheid aufzufordern. Sie haben dies aber immerhin im März 2019 getan²⁵⁸. Eine Rügeobliegenheit bestand ohnehin nicht, denn sowohl das Verbot der Rechtsverzögerung als auch die Ausstandspflicht sind **von Amtes wegen** zu beachten.

10. Begründung zu Antrag 3.1.6: Kostenbegehren

- 10.1.1. Gemäss Art. 97 VRP kann auf die Erhebung **amtlicher Kosten** verzichtet werden, wenn die Umstände es rechtfertigen. Das Vorliegen besonderer Umstände, die den Kostenverzicht rechtfertigen, wird unter anderem dann bejaht, wenn eine Rechtsfrage erstmals zu entscheiden oder der vorinstanzliche Entscheid offensichtlich fehlerhaft ist²⁵⁹. Im Übrigen werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel keine **ausseramtlichen Kosten** zugesprochen (Art. 98 Abs. 3 lit. c VRP).
- 10.1.2. Die Rechtsfragen hinsichtlich des Schulvertrages zwischen der Stadt Wil und der Trägerschaft des «Kathi» wurden bisher nicht gerichtlich beurteilt und an ihrer Klärung besteht ein **öffentliches Interesse**. Einerseits sind sie seit geraumer Zeit Gegenstand der öffentlichen Debatte und wurden nicht zuletzt vonseiten der Beschwerdegegnerin wiederholt thematisiert²⁶⁰. Andererseits sind sie im Hinblick auf die Organisation der Volksschule im Kanton St. Gallen von grundsätzlicher Bedeutung²⁶¹. Indem sich die Beschwerdeführer 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 Willensbildung der Wiler Stimmberechtigten sowie im Interesse der Rechtsgleichheit der Schüler und Schülerinnen, der Konfessionen und der Privatschulträgerschaften. Ein Kostenverzicht erscheint deshalb angemessen.
- 10.1.3. Der Grundsatz der **Entschädigungslosigkeit bei Abstimmungsbeschwerden** gemäss Art. 98 Abs. 3 lit. c VRP gilt auch für das Rechtmittelverfahren vor dem VerwG²⁶². Die Beschwerdeführer verzichten deshalb auf ein Entschädigungsbegehren. Allfällige Entschädigungsbegehren der Gegenparteien sind abzuweisen, zumal die Abstimmungsbeschwerde von ihnen geradezu provoziert wurde (vgl. Abschn. 6.9 f.).
- 10.1.4. Im vorinstanzlichen Verfahren wurde auf die Erhebung amtlicher Kosten und die Zusprennung von Parteientschädigungen ebenfalls verzichtet²⁶³. Allerdings ist die **vom DI getroffene Kostenregelung unklar** resp. unvollständig: Im Entscheid B 2017/29 hatte das VerwG den Kostenrückerstattungsanspruch der Beschwerdeführer für das erstinstanzliche Verfahren auf CHF 1500.- festgelegt²⁶⁴. Dieser Betrag wurde durch das DI nicht ausbezahlt, sondern zurückbehalten. Im Entscheid vom 2. Juli hat das DI den Beschwerdeführern nun wiederum amtliche Kosten von CHF 1000.- auferlegt, jedoch auf die Erhebung verzichtet. Es stellt sich die Frage, ob das DI eine Verrechnung mit dem Rückerstattungsanspruch gemäss

²⁵⁸ Koller, Schreiben an DI, 26. März 2019 (act. 77).

²⁵⁹ Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 113 ff.

²⁶⁰ Stadtrat, Berichterstattung zum Postulat Grob, 18. Februar 2009 (act. 98); Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Zahner, 15. Februar 2012 (act. 100); Stadtrat, Beantwortung der Interpellation Häusermann, 22. Januar 2014 (act. 103); Stadtrat, Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen, 7. Mai 2014 (act. 105).

²⁶¹ Vgl. Fleiner/Ivanov, Rechtsgutachten, 20. Mai 2007 (act. 97), insbes. S. 1.

²⁶² Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 159 f.

²⁶³ DI, Entscheid DIGS411-1 vom 2. Juli 2019 (act. 90), E. 8 sowie Dispositiv Ziff. 2. u. 3.

²⁶⁴ VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018, Berichtigung vom 13. August 2018 (act. 72), E. 5. u. Dispositiv Ziff. 3.

VerwGE B 2017/29 beabsichtigt hat oder ob nach dem Entscheid des DI der ganze zurückbehaltene Betrag von CHF 1500.- zurückerstattet würde. Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass das VerwG den Entscheid des DI gesamthaft aufheben und damit auch die Unklarheit im Kostenpunkt beseitigen wird.

Abschliessend ersuche ich Sie um sorgfältige Prüfung und Gutheissung der Beschwerde.

Freundliche Grüsse

Dr. Sebastian Koller

Anhang 1: Aktenverzeichnis

Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
1	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament / Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina	29. April 2015
2	Stadtparlament Wil	Protokoll der 26. Sitzung des Stadtparlaments vom 24. September 2015	21. Oktober 2015
3	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament / Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina / Ergänzung	18. November 2015
4	S. Koller	E-Mail an das Departement Bildung und Sport / Dokumente	25. November 2015
5	Stadtrat Wil	Projekt Schule 2020 / Parteiwechsel beim Schulvertrag / Nachtrag I zum Schulvertrag mit der Stiftung St. Katharina / Geänderter Antrag	3. Februar 2016
6	Stadtrat Wil	Nachtrag I zum Schulvertrag (synoptische Darstellung)	3. Februar 2016
7	Stadtparlament Wil	Protokoll der Sitzung vom 11. Februar 2016	17. Februar 2016
7a	Stadtkanzlei Wil	Anzeige in den amtlichen Publikationsorganen / fakultatives Referendum	18. Februar 2016

Beschwerde gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016, Teil 1

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
8	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Abstimmungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige	25. Februar 2016
9	S. Koller / JGWF	Schreiben an das DI / Beilagen und Berichtigung	26. Februar 2016
10	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Erhebung Kostenvorschuss	29. Februar 2016
11	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Kostenvorschuss und Zusatzantrag	5. März 2016
12	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat / Einladung zur Vernehmlassung	8. März 2016
13	Stadtkanzlei Wil	Schreiben an das DI / Fristerstreckungsgesuch	16. März 2016
14	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat / Fristerstreckung zur Vernehmlassung	17. März 2016
15	S. Koller / J. Rössli	E-Mail-Korrespondenz / Schulhauszuteilung / Beschwerde Kathi	13./16./17. März 2016

16	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an den Stadtrat / Gesuch um Akteneinsicht	17. März 2016
17	Stadtkanzlei Wil	Schreiben an JGWF / Eingangsbestätigung / Gesuch um Akteneinsicht	24. März 2016
18	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI (Vernehmlassung)	8. April 2016
19	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das BLD / Bitte um Mitbericht und Stellungnahme zum Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung	12. April 2016
20	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das Amt für Gemeinden / Bitte um Mitbericht	12. April 2016
21	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung / Einladung zur Replik	12. April 2016
22	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Replik zur Vernehmlassung	20. April 2016
23	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an das DI / Stellungnahme und Mitbericht	22. April 2016
24	DI, Amt für Gemeinden	Schreiben an das DI / Mitbericht	26. April 2016
25	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat / Einladung zur Duplik in der Hauptsache	27. April 2016
26	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / Fristerstreckungsgesuch (Stellungnahme betr. vorsorgliche Massnahmen)	3. Mai 2016
27	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat / Fristerstreckung zur Duplik in der Hauptsache	10. Mai 2016
28	DI	Verfügung / Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung	12. Mai 2016
29	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Erläuterungsgesuch	14. Mai 2016
30	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Schreiben vom 14. Mai	18. Mai 2016
31	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / Duplik	18. Mai 2016
32	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Rückzug des Erläuterungsgesuchs / Stellungnahme	25. Mai 2016
33	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat Wil / Duplik in der Hauptsache / Aktenedition	26. Mai 2016
34	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Zustellung Duplik	26. Mai 2016
35	Stadtkanzlei Wil	Schreiben an das DI (Aktenedition)	13. Juni 2016
36	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Zustellung weitere Eingabe des Stadtrates	15. Juni 2016
37	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina / Einladung zur Vernehmlassung	15. Juni 2016
38	Stiftungsrat Schule St. Katharina	Schreiben an das DI / Einladung zur Vernehmlassung (Fristerstreckungsgesuch)	27. Juni 2016

39	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stiftungsrat Schule St. Katharina / Fristerstreckung zur Vernehmlassung	29. Juni 2016
40	A. Eugster	Schreiben an das DI / Vernehmlassung (mit Beweismittelverzeichnis)	20. Juli 2016
41	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller und den Stadtrat / Zustellung der Vernehmlassung des Stiftungsrates	25. Juli 2016
42	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / Vernehmlassung	8. August 2016
43	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Schreiben an das DI / Stellungnahme zur Vernehmlassung der Stiftung	12. August 2016
44	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Zustellung Vernehmlassungen	17. August 2016
45	A. Eugster	Schreiben an das DI / Stellungnahme	31. August 2016
46	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI (Verzicht auf Stellungnahme)	31. August 2016
47	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Zustellung Stellungnahmen	6. September 2016
48	S. Koller / S. Cappelli / JGWF	Auftrag und Vollmacht zur Rechtsvertretung	28. / 30. Januar 2017
49	DI	Entscheid	6. Februar 2017
50	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Beschwerdeerklärung)	16. Februar 2017
51	Verwaltungsgericht	Schreiben an S. Koller (Fristerstreckung und Kostenvorschuss)	17. Februar 2017
52	PostFinance AG	Zahlungsbestätigung Kostenvorschuss	24. Februar 2017
53	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Beschwerdeergänzung)	13. März 2017
54	B. Eugster	E-Mail an A. Linder betr. B 2017/29	15. März 2017
55	VerwG	Verfügung (B 2017/29: Eröffnung Vernehmlassung)	21. April 2017
56	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das VerwG / Stellungnahme zum Antrag auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme	25. April 2017
57	Stadtrat Wil	Schreiben an das VerwG (Stellungnahme)	1. Mai 2017
58	A. Eugster	Schreiben an das VerwG / Stellungnahme zum Antrag auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme	2. Mai 2017
59	VerwG	Verfügung (B 2017/29: vorsorgliche Massnahme)	10. Mai 2017
60	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das VerwG / Vernehmlassung / Aktenverzeichnis	16. Mai 2017
61	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Stellungnahme)	22. Mai 2017
62	Stadtrat Wil	Schreiben an das VerwG / Stellungnahme	16. Juni 2017
63	A. Eugster	Schreiben an das VerwG / Vernehmlassung	19. Juni 2017
64	VerwG	Schreiben an S. Koller (Zustellung der Vernehmlassungen / Akteneinsicht)	23. Juni 2017
65	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Akteneinsicht / Ersuchen um Sachentscheid)	14. Juli 2017

66	VerwG	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten (Zustellung des Schreibens vom 14. Juli)	19. Juli 2017
67	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Dringlichkeit / Ersuchen um Sachentscheid)	12. November 2017
68	VerwG	Schreiben an S. Koller (Verfahrensverlauf)	20. November 2017
69	S. Koller	Schreiben an das VerwG / Beschwerde gegen die Parlamentsvorlage vom 7. März 2018	17. April 2018
70	VerwG	Entscheid (B 2017/29)	20. Juli 2018
71	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Berichtigung)	30. Juli 2018
72	VerwG	Entscheid (B 2017/29) / Berichtigung	13. August 2018
73	VerwG	Schreiben an S. Koller (Rücksendung der Akten)	18. Oktober 2018

Beschwerde gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016, Teil 2

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
74	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das BLD / Einladung zum Mitbericht	20. November 2018
75	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Sistierung des Verfahrens – Einladung zur Vernehmlassung	11. März 2019
76	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / Sistierung des Verfahrens / Vernehmlassung	22. März 2019
77	S. Koller	Schreiben an das DI (Sistierung des Verfahrens)	26. März 2019
78	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / vorsorgliche Massnahme / Antrag auf Bestätigung	1. April 2019
79	A. Eugster	Schreiben an das DI / Sistierung des Verfahrens / Vernehmlassung	1. April 2019
80	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Weiterführung des Verfahrens / Aufforderung zur Stellungnahme	2. April 2019
81	S. Koller	Schreiben an das DI (vorsorgliche Massnahme)	11. April 2019
82	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat und A. Eugster / Zustellung Vernehmlassung	23. April 2019
83	DI, Rechtsdienst	Verfügung (DIGS411-1) / vorsorgliche Massnahme	6. Mai 2019
84	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an das DI / Mitbericht	7. Mai 2019
85	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Zustellung Mitbericht Bildungsdepartement	9. Mai 2019
86	A. Eugster	Schreiben an das DI / Mitbericht Bildungsdepartement – Stellungnahme	24. Mai 2019
87	S. Koller	Schreiben an das DI / Vernehmlassung zum Mitbericht des Bildungsdepartements	24. Mai 2019

88	C. Alder	E-Mail an das DI (Stellungnahme zum Religionskonzept)	29. Mai 2019
89	DI, Rechtsdienst	Schreiben an die Verfahrensbeteiligten / Zustellung Stellungnahmen	29. Mai 2019
90	DI	Entscheid (DIGS411-1)	2. Juli 2019
91	S. Koller	Schreiben an das VerwG (Beschwerdeerklärung)	6./7. Juli 2019
92	VerwG	Schreiben an S. Koller (Fristerstreckung / Kostenvorschuss / Dringlicherklärung)	9. Juli 2019
93	VerwG	Schreiben an den Stadtrat und A. Eugster / Eingangsanzeige	9. Juli 2019
94	PostFinance AG	Zahlungsbestätigung Kostenvorschuss	17. Juli 2019
95	Post CH AG	Suchergebnis EasyTrack	24. Juli 2019

Vorgeschichte

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
96	Kloster St. Katharina / politische Gemeinde Wil	Vertrag über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina, sRS 211.2	30. Oktober 1996
97	Thomas Fleiner / Daniela Ivanov	Rechtliche Aspekte der Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen / Rechtsgutachten	20. Mai 2007
98	Stadtrat Wil	Berichterstattung zum Postulat Grob / Oberstufe Wil	18. Februar 2009
99	M. Zahner	Interpellation / Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina	5. Januar 2012
100	Stadtrat Wil	Beantwortung der Interpellation Zahner / Stiftung zur Stärkung der Klosterschule St. Katharina	15. Februar 2012
101	Stiftungsrat Schule St. Katharina	Strategie Schule St. Katharina 2012plus	21. August 2012
102	Erziehungsrat des Kantons St. Gallen	Stellungnahme zur Aufsichtsbeschwerde gegen den Schulrat der Stadt Wil / Schulbesuchsfinanzierung der Mädchensekundarschule St. Katharina	24. Mai 2013
103	Stadtrat Wil	Beantwortung der Interpellation Häusermann / Schulgeldzahlungen an Bronschhofer Kathischülerinnen	22. Januar 2014
104	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an den Schulrat Wil / Rechtsfolgen der Handänderung des Schulgebäudes St. Katharina	25. März 2014
105	Stadtrat Wil	Schlichtungsverhandlung vor BLD: Relevante Fragen	7. Mai 2014
106	Stadtrat Wil	Schreiben an das BLD / Schlichtungsverhandlung zur Klärung der Rechtslage	15. Mai 2014

107	BLD	Schreiben an den Stadtrat Wil / Schlichtungsbegehren zur Klärung der Rechtslage	23. Juni 2014
108	Stadtrat Wil	Schreiben an das Amt für Gemeinden / Gemeindevereinigung Wil-Bronschhofen	10. Juli 2014
109	BLD, Dienst für Recht und Personal	Schreiben an den Stadtrat Wil / Vertrag mit dem Kloster St. Katharina über die Führung einer Mädchensekundarschule	9. September 2014
110	JGWF	Vernehmlassungsantwort zur Gemeindeordnung / S. 6	31. Oktober 2014
111	Stadtrat Wil	Protokoll der 1. Sitzung / Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina *	30. April 2014
112	Stadtrat Wil	Protokoll der 2. Sitzung / Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina *	22. Mai 2014
113	Stadtrat Wil	Protokoll der 3. Sitzung / Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina *	3. September 2014
114	Geschäftsprüfungskommission Stadt Wil	Schreiben an den Stadtrat / Schulvertrag St. Katharina *	November 2014
115	Stadtrat Wil	Protokoll der 4. Sitzung / Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina *	15. Dezember 2014
116	Stadtrat Wil	Protokoll der 5. Sitzung / Verhandlungen mit dem Stiftungsrat Schule St. Katharina *	24. Februar 2015
117	Stadtrat Wil	Schreiben an das Amt für Gemeinden / Gemeindevereinigung Wil-Bronschhofen / Fristverlängerung	8. September 2015
118	DI	Verfügung / Fristverlängerung für die Anpassung von Reglementen und Vereinbarungen	4. Dezember 2015

Medienbeiträge und Communiqués

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
119	Klosterbeirat St. Katharina	Medienmitteilung «Klosterschule wird neu durch Stiftung geführt»	6. Dezember 2011
120	S. Koller	Polit-Talk «Wie die alte Fasnacht» (publiziert in den Wiler Nachrichten, Ausgabe 7/2014)	11. Februar 2014
121	Stadtrat Wil	Medienmitteilung «Konsens: Bildungsplatz Wil neu und umfassend positionieren»	16. Dezember 2014
122	H. Suter	Artikel «Wiler Kathi-Streit beigelegt: Weg für neue Lösung ist offen» / Kommentar «Meisterstück des politischen Geschicks» / Wiler Zeitung / S. 33	18. Dezember 2014
123	M. Malgaroli	Polit-Talk «Gleichstellung für unsere Jugend» / Wiler Nachrichten / S. 7	17. September 2015
124	Ph. Haag	Artikel «Kathi macht das Parlament ratlos» / Kommentar «Zeichen des Misstrauens» / Wiler Zeitung / S. 39	26. September 2015

125	Ph. Haag	Artikel «Kathi: Viele offene Fragen» / Wiler Zeitung / S. 39	1. Oktober 2015
126	T. Züst / J. Pfitzke	Artikel «Kathi-Frage bremst weiter» / Artikel «Zugang vielleicht ab 2016» / Interview «Zeit der Benachteiligung ist vorbei» / Wiler Nachrichten / S. 1 und S. 7	1. Oktober 2015
127	M. Rohr	Leserbrief «So habe ich mir die Gemeindevereinigung nicht vorgestellt» / Wiler Nachrichten / S. 38	1. Oktober 2015
128	S. Koller	Leserbrief «BLD drückt beide Augen zu»	2. Oktober 2015
129	T. Züst / M. Rohr	Artikel «Kathi-Schulgeld für ganz Wil» / Kommentar «Hand aufs Herz» / Interview «Ein unwürdiger Missstand» / Wiler Nachrichten / S. 1 und S. 5	8. Oktober 2015
130	M. Malgaroli	Polit-Talk «Roulette im Kathi?» / Wiler Nachrichten / S. 5	4. Februar 2016
131	Ph. Haag	Artikel «Doch noch Durchbruch beim Kathi» / Kommentar «Ein weitsichtiger Entscheid» / Wiler Zeitung / S. 43	13. Februar 2016
132	JGWF	Medienmitteilung «Junge Grüne wollen Klarheit in der Kathi-Frage» (publiziert am 1. März 2016)	27. Februar 2016
133	Ph. Haag	Artikel «Kathi: Rechtliche Fragen jetzt Klären» / Wiler Zeitung / S. 31	2. März 2016
134	S. Koller	Leserbrief «Demokratie und Recht»	2. März 2016
135	P. Haag	Artikel «Schlechter Stil der Verlierer» / Kommentar «Der falsche Zeitpunkt» / Wiler Zeitung / S. 35	3. März 2016
136	A. Eugster	Leserbrief «Rechtsverfahren statt politische Lösungen?» / Wiler Zeitung / S. 35	5. März 2016
137	S. Cappelli	Leserbrief «Schlechter Stil des Parlaments»	5. März 2016
138	Ph. Haag / J. Rösli	Interview «Beschwerde löst Unsicherheit aus» / Wiler Zeitung / S. 35	10. März 2016
139	JGWF	Medienmitteilung «Die Unsicherheit ist das Werk des Stadtrats»	11. März 2016
140	Ph. Haag	Artikel «Kein Referendum gegen das Kathi» / Wiler Zeitung / S. 31	23. März 2016
141	Stadtkanzlei Wil	Communiqué «Nachtrag I zum Kathivertrag / Parteiwechsel sowie ökologische Gasreform: Referendumsfristen ungenutzt abgelaufen»	6. April 2016
142	T. Züst / F. Gschwend	Interview «Wir prüfen Schulverträge nicht» / Wiler Nachrichten / S. 7	7. April 2016
143	JGWF	Medienmitteilung «Bronschhofer Schülerinnen erhalten Zugang ans Kathi»	13. Mai 2016
144	JGWF	Medienmitteilung «Kathi-Beschwerde: aufschiebende Wirkung bleibt»	24. Mai 2016

145	JGWF	Medienmitteilung «Kathi: Kanton drückt sich vor Beurteilung»	7. Februar 2017
146	G. Amstutz	Artikel «Junge Grüne kämpfen weiter» / Wiler Zeitung / S. 23	21. Juli 2018
147	JGWF	Medienmitteilung «Kathi-Vertrag: Teilerfolg für Junge Grüne»	30. Juli 2018
148	H. Suter	Artikel «Ball wieder zurück bei der Vorinstanz» / Wiler Zeitung / S. 19	2. August 2018
149	H. Suter	Artikel «Stadtrat entscheidet sich gegen das Kathi» / Kommentar «Mutlos und innovationsarm» / Wiler Zeitung / S. 21	20. November 2018
150	H. Suter	Artikel «Vom Wendepunkt zurück zum Nullpunkt» / Wiler Zeitung / S. 19	21. November 2018
151	H. Suter	Artikel «Der Nebel lichtet sich in der Kathi-Frage» / Wiler Zeitung / S. 23	22. November 2018
152	K. B. Geser	Kommentar «Ein Ja zum Wiler Schulplatz» / Artikel «Stadtrat plant Oberstufe ohne Kathi» / Wiler Nachrichten / S. 1 und S. 7	22. November 2018
153	L. Wüest	Artikel «Sonderfall Kathi» / Wiler Zeitung / S. 21	23. November 2018

Beschwerde gegen die Parlamentsvorlage vom 7. März 2018

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
154	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament / Kündigung des Schulvertrags mit der Stiftung Schule St. Katharina	7. März 2018
155	S. Koller	Schreiben an das DI / Abstimmungsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige	3. April 2018
156	DI, Rechtsdienst	Schreiben an den Stadtrat / Einladung zur Vernehmlassung	9. April 2018
157	Stadtrat Wil	Schreiben an das DI / Vernehmlassung	30. April 2018
158	Stadtparlament Wil	Schreiben an das DI / Vernehmlassung	30. April 2018
159	DI, Rechtsdienst	Schreiben an S. Koller / Zustellung Eingaben	3. Mai 2018
160	S. Koller	Schreiben an das DI / Replik zur Stellungnahme des Stadtrates	25. Mai 2018
161	DI, Rechtsdienst	Schreiben an das BLD / Überweisung	29. Mai 2018
162	BLD	Schreiben an das DI (Einladung zum Mitbericht)	21. Juni 2018
163	Stadtparlament Wil	Kurzbericht der vorberatenden Kommission / Kündigung des Schulvertrags mit der Stiftung Schule St. Katharina	26. Juni 2018

164	S. Koller	Schreiben an das BLD (Gegenstandslosigkeit der Abstimmungsbeschwerde / Ersuchen um aufsichtsrechtliche Prüfung)	9. Juli 2018
165	BLD	Schreiben an S. Koller (Eingangsbestätigung)	16. Juli 2018
166	BLD	Schreiben an S. Koller (Verzicht auf aufsichtsrechtliche Prüfung)	14. August 2018
167	Stadtparlament Wil	Protokoll der Sitzung vom 5. Juli 2018	15. August 2018

Weitere Akten

Nr.	Verfasser	Bezeichnung	Datum
168	JGWF	Statuten	23. Februar 2012
169	Eltern aus Rossrüti / C. Hagmann	Brief an die Mitglieder des Stadtparlaments / Oberstufenwahl	Dezember 2015
170	Erziehungsrat des Kantons St. Gallen	Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule	18. Mai 2016
171	Stadtrat Wil	Details zur Rechnung 2016 / S. 58	1. März 2017
172	Stadtrat Wil	Details zur Rechnung 2017 / S. 39	28. Februar 2018
173	Stadtrat Wil	Bericht und Antrag an das Stadtparlament / Projekt Schule 2020: neue Oberstufenstruktur	7. November 2018
174	S. Peter / S. Koller	E-Mail-Korrespondenz / Kathi	21. / 27. November 2018
175	Stadtrat Wil	Details zur Rechnung 2018 / S. 38	6. März 2019
176	Stadtparlament Wil, Bildungskommission	Kurzbericht der vorberatenden Kommission / Projekt Schule 2020: neue Oberstufenstruktur	29. Juni 2019

Anhang 2: Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	2
2. Sachverhalt	3
2.1. Vorgeschichte	3
2.2. Parlamentsvorlage «Projekt Schule 2020 [...]».....	6
2.3. Beschwerde und Anzeige gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016.....	8
2.4. Beschwerde und Anzeige gegen die Parlamentsvorlage vom 7. März 2018.....	13
2.5. Weitere Entwicklungen in Bezug auf den Schulvertrag.....	14
3. Anträge.....	15
3.1. In der Sache.....	15
3.2. Beweisantrag	15
4. Begründung: Formelles.....	16
4.1. Beschwerdeberechtigung und zulässige Rügen	16
4.2. Vollmacht.....	17
4.3. Fristwahrung und Kostenvorschuss.....	17
5. Begründung zu Antrag 3.1.1: Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids	18
5.1. Fehlerhaftes Ergebnis.....	18
5.2. Unzulässiger Mitbericht des BLD.....	18
5.3. Verletzung der Verfahrensgrundrechte und des Willkürverbotes.....	19
6. Begründung zu Antrag 3.1.2: Rechtswidrigkeit der Parlamentsbeschlüsse	21
6.1. Grundsätzliche Überlegungen zur rechtlichen Beurteilung des Schulvertrages	21
6.2. Verletzung Art. 4 Abs. 1 VSG	25
6.3. Verletzung des Legalitätsprinzips	26
6.4. Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Konkurrenten.....	28
6.5. Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit	29
6.6. Geschlechterdiskriminierung.....	32
6.7. Umgehung des kantonalen Volksschulrechts.....	33
6.8. Keine «historische Legitimation» von Rechtsverletzungen	34
6.9. Verletzung von Art. 11 des Schulvertrages	35
6.10. Verletzung des Willkürverbotes.....	37
6.11. Rechtsmissbräuchlicher «Parteiwechsel»	40
6.12. Formale Ungültigkeit des «Parteiwechsels» und des «Nachtrags I»	41
6.13. Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie.....	42
6.14. Missbrauch des Referendumsrechts	43
6.15. Verletzung von Art. 6 lit. b der Gemeindeordnung.....	43
7. Begründung zu Antrag 3.1.3: Anordnung von Massnahmen	45
8. Begründung zu Eventualantrag 3.1.4: Rückweisung	45

9. Begründung zu Antrag 3.1.5: Feststellung einer Rechtsverzögerung.....	45
10. Begründung zu Antrag 3.1.6: Kostenbegehren	47
Anhang 1: Aktenverzeichnis.....	49
Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016.....	49
Beschwerde gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016, Teil 1.....	49
Beschwerde gegen die Parlamentsbeschlüsse vom 11. Februar 2016, Teil 2.....	52
Vorgeschichte	53
Medienbeiträge und Communiqués	54
Beschwerde gegen die Parlamentsvorlage vom 7. März 2018	56
Weitere Akten	57
Anhang 2: Inhaltsverzeichnis	58