



Stadtrat

Rathaus, Marktgasse 58, CH-9500 Wil 2
E-Mail stadtrat@stadtwil.ch
Telefon 071 913 53 53, Telefax 071 913 53 55

Wil, 18. Februar 2009

Postulat Erich Grob, CVP – Berichterstattung
eingereicht am 24. April 2008 – Wortlaut siehe Beilage

Oberstufe Wil

1. Auftrag einer einvernehmlichen Oberstufenlösung

Einbindung der Mädchensekundarschule St. Katharina in die soziale Verantwortung als Ziel

In Wil bestehen drei Oberstufenschulen (vgl. nachstehende Übersicht), deren Besuch für Schüler/-innen mit Wohnsitz in der Stadt unentgeltlich ist: Die öffentliche Oberstufe Sonnenhof (seit 1959), die öffentliche Oberstufe Lindenhof (seit 1994) sowie die private Mädchensekundarschule St. Katharina (seit 1845). Seit Schuljahr 2003/04 besitzt auch Bronschhofen eine eigene Oberstufenschule. Daher besuchen die Bronschhofer Lernenden inzwischen die eigene Oberstufe, nicht mehr wie früher jene der Stadt Wil. Zwischen Stadt und Kloster besteht ein Schulvertrag. Dieser hält fest, dass die Schule St. Katharina nur Sekundarschulmädchen aufnimmt, dass sie insgesamt 6 – 9 Klassen führt und dass alle Wilerinnen, welche das St. Katharina wählen, den Unterricht unentgeltlich auf Kosten der Stadt besuchen können.

Bereits 1991 wurde in Wil die Oberstufensituation zum öffentlichen Thema. Im Rahmen einer Volksinitiative wurde verlangt, dass das Kloster seine Schule auch für Knaben öffnet. Andernfalls sei die Privatschule St. Katharina nicht mehr öffentlich zu finanzieren. Es sei offen, wie lange das Frauenkloster noch über die personellen Voraussetzungen zur Erfüllung der selbst gewählten schulischen Aufgabe verfüge. Vor diesem Hintergrund wolle man der Zeit Raum lassen. So äusserte sich der damalige Stadtrat in seiner Antwort vom 2. Juni 1991.¹ Das Wiler Stimmvolk lehnte die Initiative deutlich ab. Es blieb somit beim Status Quo. 1997 erfolgte sodann eine Revision des Schulvertrags.

Im März 1999 wurde ein Postulat "Organisation der Volksschul-Oberstufe" eingereicht. Dabei wurde festgestellt, es liege, weil die Mädchensekundarschule weder Realklassen noch Knaben beschulen müsse, die Wahrnehmung der sozialen Verantwortung einseitig und allein bei der öffentlichen Schule. Der Stadtrat habe unverzüglich Verbesserungen unter Einbezug der Mädchensekundarschule St. Katharina zu ergreifen.² In der Postulatsantwort hielt der Stadtrat damals fest, es dürfe aus schul- und sozialpolitischen Gründen nicht beim Status Quo bleiben. Er sei bestrebt, auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken.³

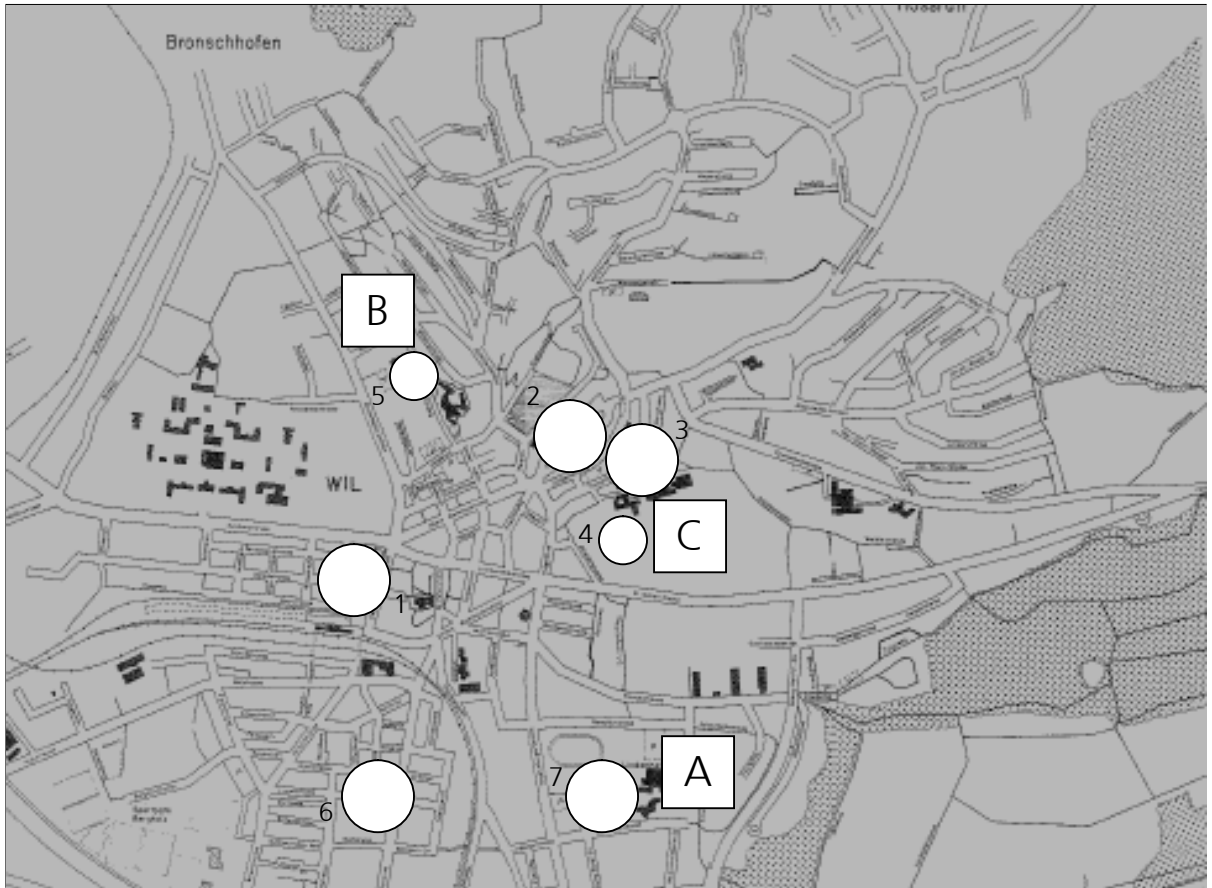
¹ Erläuternder Bericht des Stadtrates zur Abstimmungsvorlage vom 2. Juni 1991, Seite 1, Ziff. 2 lit. d



² Postulat Bischof, Organisation der Volksschul-Oberstufe, eingereicht am 30. März 1999, Seiten 1 und 2

³ Postulat Bischof, Organisation der Volksschul-Oberstufe, Bericht und Antrag des Stadtrates, 21. Juni 2000, S. 8



Übersicht über die derzeitige Schulsituation der Stadt Wil in räumlicher Hinsicht



- Primarschulen  Oberstufenschulen 
- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1 Alleeschulhaus, 6 – 8 Klassen | A Lindenhof, 16 Klassen (13 Real / Sek + zusätzlich 3 Kleinklassen) |
| 2 Kirchplatzschulhaus, 8 Klassen | B Sonnenhof, 6 – 9 Klassen (keine Gruppenräume bei 9 Klassen) |
| 3 Tonhalleschulhaus, 5 – 6 Klassen | C St. Katharina Institut, 7 – 10 Klassen (keine Gruppenr. bei 10 Klassen) |
| 4 Klosterwegschulhaus, 4 – 5 Klassen | |
| 5 Pavillon Sonnenhof, 3 – 4 Klassen | |
| 6 Mattschulhaus, 12 – 14 Klassen | |
| 7 Primarschule Lindenhof, 17 Klassen | |

Lösung der Oberstufenfrage auf anderweitigem Weg

Trotz aufwendiger Anstrengungen der Stadt während der Jahre 2001 – 2006 (Syntegration, Konzeptentwurf, Vernehmlassung dazu, Konzeptüberarbeitung) kam es nicht zu der 1999 in Aussicht gestellten einvernehmlichen Lösung zwischen der Stadt und dem Klosterbeirat. In der Folge hielt der Schulrat Wil fest, er nehme von seinem bisherigen Angebot Abstand. Die Kathifrage sei anderweitig zu lösen. Am 24. April 2008 wurde ein Postulat "Oberstufe Wil" eingereicht und am 28. August 2008 als erheblich erklärt. Die vorliegende Postulatsbeantwortung nimmt Bezug auf die vom Postulant gestellten Fragen und präsentiert unter dem Titel "Lösungsfindung" wie der erwähnte anderweitige Weg aussehen soll.



2. Konsens in zwei wesentlichen Aspekten

Der Postulant wertet es als positiv, dass in wesentlichen Punkten Einigkeit bestehe. Tatsächlich konnte inzwischen betreffend zwei bedeutsamen Punkten (Privatschule St. Katharina und historische Begründung des Schulvertrags) eine Übereinstimmung erzielt werden. Keine Übereinstimmung liegt hingegen bezüglich die vom Schulrat geltend gemachte Verfassungswidrigkeit bestimmter Vertragsziffern vor.

Konsens bezüglich Privatschulstatus des St. Katharina

Privatschule St. Katharina

Der Schulrat weist seit 2001 auf den Umstand hin, dass die Mädchensekundarschule eine Privatschule ist. Anders sah dies bis vor kurzem der Klosterbeirat: In seiner Vernehmlassungsantwort zum Entwurf des Oberstufenkonzepts vom 30. Juni 2006 hielt der Klosterbeirat fest, einmal mehr stelle der Schulrat Wil die Mädchensekundarschule St. Katharina als Privatschule dar. St. Katharina sei jedoch aus mehreren Gründen *keine* Privatschule.¹ 15 Monate später vertritt der Klosterbeirat das Gegenteil (Zitat): "Die Mädchensekundarschule ist eine Privatschule und untersteht nicht dem Schulrat Wil."² Diese jüngste Aussage stimmt mit der Auffassung des Schulrats überein, was für die Finanzierungsfrage wichtig ist.

Keine öffentliche Finanzierung privater Schulen in der Schweiz

In der Schweiz werden nur öffentliche Schulen mit Steuergeldern finanziert, Privatschulen nicht:

- *Öffentliche Schulen:* Die öffentliche Schule bekommt das Geld per Gesetz vom Staat, nicht von den Eltern. Im Gegenzug muss die öffentliche Schule aber auch die volle Pflicht, also den vollen gesetzlichen Bildungsauftrag, erfüllen. Dabei darf sie keine Kinder zum Vorneherein abweisen und sie muss religiös neutral sein. Sie darf zudem nicht nach Belieben privatautonom handeln. Es gilt der Satz: "Wer zahlt, befiehlt." Weil bei der öffentlichen Schule der Staat zahlt, sagt der Staat – vertreten durch die demokratisch gewählte Schulbehörde – was gilt.
- *Privatschulen:* Die Privatschule bekommt das Geld von den Eltern, nicht vom Staat. Es gibt in der Schweiz kein Gesetz, welches vorsieht, eine Privatschule aus öffentlichen Geldern zu finanzieren. Diesem finanziellen Nachteil stehen konsequenterweise grosse Freiheiten gegenüber, welche die öffentliche Schule allesamt nicht hat: Nur die Privatschule darf vom gesetzlichen Bildungsauftrag abweichen. Sie darf Kinder zum Vorneherein abweisen. Auch muss sie nicht religiös neutral sein. Und zudem darf sie nach eigenem Belieben privatautonom handeln. Dies ist deshalb so, weil auch hier gilt: "Wer zahlt, befiehlt." Weil die Eltern diejenigen sind, die zahlen, sollen die Eltern diejenigen sein, die sagen, was gilt.³

Zusammengefasst kann somit gesagt werden: Öffentliche Schulen werden von der Öffentlichkeit finanziert und von einer Vertretung der Öffentlichkeit strategisch geführt, dies nach den Regeln des öffentlichen Rechts (Unzulässigkeit privatautonom Handelns). Privatschulen werden privat finanziert und von Privaten strategisch geführt, dies nach den Regeln des privaten Rechts (privatautonomes Handeln).

¹ Vernehmlassungsantwort Klosterbeirat St. Katharina vom 30. Juni 2006, Seiten 1, 2 (mit Nennung der Gründe)

² Schreiben Klosterbeirat St. Katharina vom 19. September 2007, Seite 2 erster Satz

³ Die Einmischung des Staates besteht lediglich darin, dass das kantonale zuständige Departement den Privatschulen eine Betriebsbewilligung erteilt und diese nötigenfalls wieder entzieht. Man kann die in der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Unterscheidung öffentlicher und privater Schulen "richtig" finden oder nicht. Tatsache ist, dass sie in Bund und Kantonen besteht und somit auch für die Stadt Wil verbindliche Geltung hat vgl. Art. 1, Art. 4 Abs. 3 und Art. 115 ff des St. Gallischen Volksschulgesetzes (VSG).



Keine öffentliche Finanzierung privater Schulen in der Stadt Wil

In Wil gibt es derzeit vier Privatschulen: Rudolf Steiner Schule, Schule Dominik Savio, KiTs Tagesschule und die Mädchensekundarschule St. Katharina. Die erstgenannten drei Privatschulen werden, wie dies in der Schweiz vorgeschrieben ist, ausschliesslich privat finanziert. Die *Schule* erhält keinerlei Steuergelder. Seit Sommer 2005 erhalten alle *Eltern* mit Wohnsitz in Wil, deren Kinder eine Privatschule in der Stadt Wil besuchen (gemeint sind wiederum die drei erstgenannten Privatschulen), einen jährlichen Kostenbeitrag von Fr. 500.- je Kind (im 1. – 9. Schuljahr) für Schulmaterial. Diese Beitrags-Lösung ist gestützt auf Art. 90 KV möglich. Bei jeweils rund 30 Kindern muss die Stadt Fr. 15'000.- jährlich aufwenden.

Die Privatschule St. Katharina ist ein Sonderfall: Sie bekommt, als wäre sie eine öffentliche Schule, von der Stadt Wil Fr. 18'000.- pro Schülerin und ist für die Eltern gratis. Sie hat zudem einen Vertrag, der sie ausdrücklich berechtigt, nicht den vollen Bildungsauftrag zu erfüllen, sondern nur $\frac{1}{4}$ davon (Aufnahme von nur Sekmädchen). Seit 1991 werden wegen dieser Ungleichbehandlung politisch für alle Oberstufen "gleich lange Spiesse" gefordert. Entsprechend heisst es im Oberstufenkonzept des Schulrats Wil: "Wer als Privatschule ja sagt zum vollen Entgelt, muss zwingend auch ja sagen zur vollen Pflicht *oder* dann konsequenterweise – wie alle anderen Privatschulen – auf die öffentlichen Gelder verzichten."

Volles Entgelt bedingt volle Pflichterfüllung

Es gibt drei Wege für die Wiler Oberstufenfrage. Die ersten zwei erachtet der Stadtrat als zulässig:

- *Erster Weg "Verzicht auf öffentliches Entgelt, im Gegenzug privatautonome Pflichterfüllung":* Würde das St. Katharina wie jede andere Privatschule auf das öffentliche Entgelt verzichten, so könnte es weiterhin wie jede andere Privatschule privatautonom handeln. Dieser Weg ist zulässig, wurde bisher aber weder von Stadt- und Schulrat noch vom St. Katharina favorisiert.
- *Zweiter Weg "Weiterhin öffentliches Entgelt, im Gegenzug volle öffentliche Pflichterfüllung":* Will das St. Katharina weiterhin volles öffentliches Entgelt, so muss seine Trägerschaft deswegen keine öffentliche werden, wohl aber muss das St. Katharina zulassen, zumindest als öffentliche Schule zu *gelten*, was definitionsgemäss erfordert, dass das St. Katharina nicht mehr privatautonom, sondern vollumfänglich nach dem für die öffentlichen Schulen gesetzten öffentlichen Recht handelt. Dieser Weg ist zulässig und wird von Stadtrat und Schulrat favorisiert.
- *Dritter Weg "Weiterhin öffentliches Entgelt und weiterhin privatautonome Pflichterfüllung":* Diese "Fünfer- und Weggli-Variante" ist in der Schweiz aus den erwähnten Gründen unzulässig. Eine Zulässigkeit wäre frühestens dann gegeben, wenn die Bundesverfassung und das kantonale Schulrecht zum Zwecke der Schaffung eines gänzlich neuen schweizerischen Schulsystems mit sogenannten Bildungsgutscheinen geändert würden.

Gemäss dem Bildungsdepartement muss das St. Katharina solange es die öffentliche Finanzierung genießt, trotz privater Trägerschaft, als öffentliche Schule "*gelten*".¹ Diese Auffassung entspricht ebenfalls dem vorstehend skizzierten zweiten Weg. Eine Schule, die als öffentlich *gilt*, muss alle öffentlichrechtlichen Rechtsansprüche der Schüler/-innen und deren Eltern vorbehaltlos erfüllen. Nur wenn die Erfüllung dieser Rechtsansprüche gesichert ist, können einer Schule Schüler/-innen behördlich *zugewiesen* werden. In aller Kürze gesagt, besteht der seit 1991 anhaltende Streit somit darin, dass das St. Katharina weder den ersten, noch den zweiten Weg zu gehen bereit ist, sondern für sich weiterhin den dritten Weg beanspruchen will. Der Schulrat kritisiert dies als unzulässig und verlangt, der bestehende Vertrag sei durch ein verfassungskonformes Dokument zu ersetzen, das den zweiten Weg zum Inhalt hat.

¹ Bildungsdepartement SG: Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2008, Seiten 177 ff



Konsens bezüglich Grundlage des bisherigen Schulvertrags

Historisch gewachsenes Recht als Grundlage des bisherigen Vertrags

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. Dies wird inzwischen von niemandem mehr bestritten. Somit fragt sich, wie es dennoch zu diesem, seit Jahren kontrovers diskutierten Vertrag kam. Der Klosterbeirat argumentiert zu Recht, für den bestehenden Schulvertrag möge wohl ein Gesetz fehlen, hingegen sei er Ausdruck historisch gewachsenen Rechts. Diese Meinung ist mit Blick auf den *bestehenden* Vertrag vertretbar. Somit liegt auch diesbezüglich ein Konsens vor. Nun will der Klosterbeirat drei neue, *nicht historisch gewachsene* Elemente realisieren:

- Vertragsschluss nicht mehr mit dem Kloster, sondern neu mit einer Stiftung St. Katharina
- Erhebliche Angebotsausweitung des St. Katharina (Schaffung einer zusätzlichen Knabenschule)
- Öffentliche Vollfinanzierung dieser neuen grossen Schule trotz weiterhin voller Privatautonomie

Heutiges Recht als Grundlage für jede Neuerung

Angesichts der vom Klosterbeirat favorisierten Neuerung stellt sich die Frage, gestützt auf welches Recht diese realisierbar ist. Neues kann definitionsgemäss nicht als historisch gelten. Entsprechend kann für die Regelung von Neuem nicht historisch gewachsenes, sondern nur aktuell gesetztes Recht anwendbar sein. Gemäss dem aktuellen Recht kann die öffentliche Finanzierung des "ausgeweiteten neuen St. Katharina" dann in Frage kommen, wenn das St. Katharina den vollen öffentlichen Auftrag mit all seinen Rechten und Pflichten gleichermassen wie die öffentlichen Schulen erfüllt (vorstehend skizzierter zweiter Weg). Der Schulrat hat im Herbst 2006 mittels Entwurf eines möglichen künftigen Vertrags aufgezeigt, wie eine so verstandene, rechtlich zulässige Variante konkret aussehen könnte.

Kein Konsens bezüglich Verfassungsmässigkeit des bestehenden Vertrags

Widerspruch des Vertrags zur neuen Bundesverfassung

Seit dem Jahr 2000 verfügt die Schweiz über eine neue Bundesverfassung mit einem erstmals geschriebenen Grundrechtskatalog. Art. 8 Abs. 3 BV sagt: "Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche *und tatsächliche* Gleichstellung, vor allem in Familie, *Ausbildung* und Arbeit." 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 der BV verletzt. Ein prominentes Beispiel dafür, dass historisch Gewachsenes im Zeitverlauf rechtswidrig werden und verboten werden kann, ist die Appenzeller Landsgemeinde: In Appenzell wollte man selbst nach Einführung der grundrechtlich gesicherten Gleichberechtigung der Frau, zunächst weiterhin deren Ausschluss von der Landsgemeinde durchsetzen, kam dann aber doch noch zur Einsicht, dass die Verfassung vor geht.

Behördliche Pflicht, Verfassungswidrigkeiten von Amtes wegen zu beheben

Verfassungswidrigkeiten sind von Amtes wegen zu beheben. Spätestens seit dem Jahr 2000 steht in Wil, wie damals in Appenzell, die nötige Korrektur an. Stadtrat und Schulrat haben im 2004 ein verfassungskonformes "Modell 1" mit Geschlechtergleichberechtigung vorgeschlagen. Dieses sah Folgendes vor:

- Der Schulvertrag als solches kann wegen seiner historischen Bedeutung bestehen bleiben.
- Das St. Katharina unterrichtet weiterhin 2 – 3 Klassen pro Jahrgang (inkl. Auswärtige).
- Das Recht des St. Katharina zur Bildung geschlechtergetrennter Klassen bleibt bestehen.
- Künftig müssen jedoch auch Realmädchen, Realknaben und Sekknaben Zugang haben.
- Das St. Katharina muss das Erfordernis der religiösen Neutralität erfüllen.



3. Beantwortung der Fragen des Postulanten

Bisherige Unstimmigkeiten bezüglich einzelner Vertragsziffern (Frage 7)

Ziffer 1 Schulvertrag

"Die Mädchensekundarschule wird nach dem gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag geführt. Sie setzt zusätzliche Akzente, die sich für die Trägerschaft der Schule aus der Zugehörigkeit zu einer Ordensgemeinschaft ergeben."

Jede Schule, die den öffentlichen Bildungsauftrag erfüllt, hat explizit auch die Pflicht, sich zu den abendländischen Wurzeln und zu den damit verbundenen christlichen Werten im Allgemeinen zu bekennen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass verfassungswidrige "importierte" Rechtsvorstellungen stillschweigend toleriert werden, was nicht sein darf. So gesehen gibt es den absolut religiös neutralen Unterricht nicht, aber es muss gewissenhaft versucht werden, diese schwierige Aufgabe bestmöglich zu erfüllen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 VSG dürfte im Schulvertrag höchstens stehen, die Schule werde «nach christlichen Grundsätzen geführt». Vertragsziffer 1 Satz 2 geht jedoch mit den erwähnten zusätzlichen Akzenten entschieden weiter und verletzt damit die in Art. 15 Abs. 4 BV vorgeschriebene Neutralität. Um Verfassungstauglichkeit herzustellen, wäre der Satz 2 der Ziffer 1 ersatzlos zu streichen.

Ziffer 2 Schulvertrag

"Die Mädchensekundarschule des Klosters St. Katharina führt aufgrund der Anmeldungen durch die Eltern pro Jahrgangsklasse (inkl. Aussengemeinden) in der Regel zwei bis drei Klassen."

Zugelassen wird nur, wer Mädchen und wer zugleich schulleistungsstark ist (Mädchen mit Sekniveau). Die restlichen $\frac{3}{4}$ aller Kinder (alle Sekknaben, alle Realmädchen und alle Realknaben) haben keinen Zugang zur Schule St. Katharina. Dies verletzt Art. 8 Abs. 3 BV, der die rechtliche und darüber hinaus auch die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter explizit auch in der Ausbildung grundrechtlich einfordert. Von Seiten der Stadt wird seit jeher eine Selbstverständlichkeit verlangt, nämlich ein verfassungskonformes Schulmodell mit Geschlechtergleichberechtigung. Um Verfassungskonformität herzustellen, wäre die bestehende vertragliche Zulassungsbeschränkung aufzuheben.

Ziffer 3 Schulvertrag

"Die Schülerinnen aus der Stadt Wil, welche die Mädchensekundarschule St. Katharina besuchen, sind deren Schulreglement unterstellt."

Diese Formulierung ist nötig, weil das St. Katharina zwar eine Privatschule ist, jedoch einen öffentlich-rechtlich definierten Auftrag erfüllt. Es muss somit gesichert sein, dass das Handeln gestützt auf öffentliches Recht erfolgt und dass die Lernenden und ihre Eltern Zugang zu dem für sie geltenden Recht haben. Am 20. November 2007 hatte der Klosterbeirat auf Druck der GPK erstmals zugegeben, dass es am St. Katharina bis heute kein Schulreglement gibt. Der Klosterbeirat hat diese vertragswidrige Unterlassung vor 1997, sodann bei der Vertragsrevision 1997, schliesslich bis zum 20. November 2007 trotz mehrfacher Nachfrage verschwiegen. Dem Schulrat vorgelegt wurde schliesslich ein *nachträglich erstelltes* Dokument "Schulreglement 1982/1997". In diesem ist von einem "Disziplinarwesen ohne feste Regelung" die Rede. Eine solche Disziplinarpraxis ist unzulässig, weil unvereinbar mit rechtsstaatlichem Handeln. Das St. Katharina müsste jede Disziplinarverfügung zwingend unter Nennung der angewendeten Rechtsgrundlage schriftlich eröffnen, sie hinreichend begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.



Seite 7

Ziffer 4 Abs. 1 Schulvertrag

"Die Mädchensekundarschule wendet für die Aufnahme das gleiche Übertrittsverfahren wie die Stadt Wil an."

Die Schulverwaltung Wil wurde in der Vergangenheit wiederholt mit dem Verdacht konfrontiert, dass die Schulleitung St. Katharina Zuzwiler Schülerinnen mittels eigenmächtiger Entscheidung ins St. Katharina übertreten lasse, ohne dabei die in Art. 11 Promotions- und Übertrittsreglement vorgeschriebene Verfügung des zuständigen Oberstufenschulrats Sproochbrugg in der Hand zu haben. Das St. Katharina hat diesen Vorwurf wiederholt bestritten. Inzwischen hat die Regionale Schulaufsicht (RSA) eine aufsichtsrechtliche Prüfung vorgenommen: Von den 45 Zuzwiler Schülerinnen, welche sich 2007/08 im St. Katharina befanden, hat die Schulleitung St. Katharina 43 aufgenommen, ohne die verlangte Sekqualifikation in der Hand zu haben. Die RSA hat die Kompetenz aus Art. 11 Promotions- und Übertrittsreglement dem Schulrat Wil übertragen. Die GPK wurde über den Sachverhalt informiert.¹

Ziffer 6 Abs. 1 Schulvertrag

"Die Politische Gemeinde Wil bezahlt für jede Schülerin aus ihrem Gebiet, welche die Mädchensekundarschule St. Katharina besucht, ein jährliches Schulgeld."

Bei drei Kathi-Mädchen mit angeblichem Wohnsitz in Wil erhärtete sich am 13. November 2003 der Verdacht, deren Eltern würden auf Kosten der Stadt Wil Schulgelder erschleichen, indem sie eine Adresse in Wil bei Verwandten angaben, obschon der tatsächliche Aufenthaltsort der Schülerinnen ein anderer war. Gesamthaft ging es um Fr. 81'425.-- (zweimal Fr. 31'775.-- und einmal Fr. 17'875.--). Statt den Schulrat und die geprellten Wiler Steuerzahlenden vorbehaltlos gegen die fehlbaren Eltern zu unterstützen, erhob der Klosterbeirat Rekurs. Der Schulrat konnte sich im Verfahren jedoch durchsetzen und eine Rückzahlung erwirken. Die GPK wurde über den Sachverhalt informiert.

Ziffer 7 Schulvertrag

"Zur Überprüfung der effektiven Kosten gewährt das Kloster St. Katharina dem Schulrat und der Geschäftsprüfungskommission der Politischen Gemeinde Wil volle Einsicht in die Buchhaltung der Mädchensekundarschule."

Das St. Katharina verbuchte seine Schulleitungslöhne im Konto der Lehrpersonenlöhne. Gleichzeitig verweigerte der Klosterbeirat dem Schulrat in den Jahren 2001 – 2007 jene budgetrelevanten Beilagen, welche erlaubt hätten, die zulasten der Stadt anfallende exorbitante Entschädigung der Schulleitung St. Katharina (102 Stellenprozent – statt 50 Stellenprozent) zu entdecken. Die GPK wurde über den Sachverhalt informiert. Der Klosterbeirat rechtfertigte sich am 19. September 2007 mit dem folgenden Satz: "Die Mädchensekundarschule ist eine Privatschule und untersteht nicht dem Schulrat Wil".

Ziffer 11 Abs. 1 und 2 Schulvertrag

"Sollte das Kloster St. Katharina aus irgendwelchen Gründen nicht mehr in der Lage sein, die Schule zu führen, so ist der Vertrag zu kündigen. Die Politische Gemeinde Wil verpflichtet sich, die Schulräume gemäss Planbeilage innert Jahresfrist mietweise zu übernehmen. Ebenso ist das Kloster St. Katharina verpflichtet, der Politischen Gemeinde Wil die Schulräume mietweise zur Verfügung zu stellen."

Während Stadtrat und Schulrat davon ausgehen, die Klostersgemeinschaft sei heute personell nicht mehr in der Lage, die Schule zu führen, stellt sich der Klosterbeirat auf den Standpunkt, Ziffer 11 käme erst dann zum Zug, wenn das Kloster geschlossen würde.² Der Stadtrat nimmt diese abweichende Meinung des Klosterbeirats zur Kenntnis und respektiert sie. Konsequenterweise stellt sich die Frage bezüglich einer Stiftung als Nachfolge-Vertragspartnerin somit frühestens im Vorfeld der Schliessung des Klosters.

¹ Schreiben der Regionalen Schulaufsicht vom 11. Juli 2008

² Protokoll der Verhandlung mit dem Klosterbeirat vom 30. August 2007, Seite 3



Seite 8

Ziffer 12 Abs. 1 Schulvertrag

"Die Mädchensekundarschule St. Katharina und ihre Räumlichkeiten sind Bestandteil der Wiler Schulplanung."

Der Klosterbeirat sieht sich entgegen dem Wortlaut der Ziffern 11 Abs. 2 und 12 zur mietweisen Überlassung der Räume des St. Katharina nicht verpflichtet. Die Tatsache solch erheblich unterschiedlicher Rechtsauffassungen zeigt beispielhaft auf, dass der Vertrag gravierende Mängel hat, dies selbst in seinen zentralsten Teilen wie namentlich der Schulraumplanung und den Kündigungsmodalitäten.

Ziffer 14 Schulvertrag

"Streitigkeiten aus diesem Vertrag, eingeschlossen die Festsetzung des Schulgeldes, sind vorerst dem Bildungsdepartement zur Schlichtung vorzulegen."¹

Am 19. September 2007 teilte der Klosterbeirat mit, er verlange wegen der vom Stadtrat beabsichtigten Schulgeldkürzung ein Schlichtungsverfahren vor dem Bildungsdepartement, wie es Ziffer 14 vorsieht. Der Stadtrat bestätigte dem Klosterbeirat sein Einverständnis zu diesem Vorgehen schriftlich. Das effektive Vorgehen erfolgte sodann nicht, wie vertraglich vorgeschrieben und wie vom Klosterbeirat angekündigt, sondern via Parlamentsentscheid. Sollte das Parlament bei seiner Auffassung bleiben, die in Ziffer 14 genannten Streitigkeiten seien nicht vom Bildungsdepartement zu schlichten, dann müsste Ziffer 14 entfernt werden. Bis dahin bleibt Ziffer 14 jedoch im Vertrag, dies mit Verbindlichkeit für alle Beteiligten.

Zwingend einzuhaltendes Recht und Verfahren (Fragen 1 und 4)

Ansprüche, die sich aus zwingendem öffentlichen Recht ergeben

Konkret wären vom St. Katharina die folgenden, jetzt bisher nicht gewährten, minimalen Ansprüche der Schüler/-innen zu erfüllen:

- Art. 8 Abs. 3 BV: Anspruch auf rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter
- Art. 15 Abs. 4 BV: Anspruch auf religiös neutralen Unterricht
- Art. 125 – 130 VSG: Anspruch auf ein Verwaltungs- und Rechtspflegeverfahren gemäss VRP
- Art. 54 – Art. 55^{ter} VSG in Verbindung mit Art. 12 – 15 Verordnung über den Volksschulunterricht (VVO): Anspruch auf ein Disziplinarrecht, das die zulässigen Massnahmen, deren Voraussetzungen und das Verfahren in abschliessender Aufzählung vorgibt.
- Art. 1 VVO, der behördenverbindlich verlangt, dass die Schulklassen nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache möglichst ausgeglichen sind.

Rechtsgrundsätze, die zu berücksichtigen sind

Im Übrigen sind die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens zu beachten, namentlich:

- *Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip):* Alles Verwaltungshandeln ist nur gestützt auf das Gesetz zulässig. Beispiele: Will der Stadtrat einer Privatschule auf dem Vertragsweg eine Vollfinanzierung zusichern, dann muss er die hierfür nötige Rechtsgrundlage nennen können. Dasselbe gilt für die Schulleitung, wenn sie eine Disziplinar massnahme ausspricht. Sämtliche Dienstverhältnisse, einschliesslich der Schulleitung, richten sich nach dem kantonalen Recht.
- *Grundsatz der Rechtsgleichheit:* Sachlich Vergleichbares muss gleich behandelt werden. Beispiel: Die Stadt Wil muss den identisch lautenden Schulleitungsauftrag aller Schulleitungen (operative Führung der Schule), auch des St. Katharina, gleich behandeln, auch bezüglich der Gehaltsbasis.

¹ Wörtlich genannt in Ziffer 14 ist das Erziehungsdepartement (frühere Bezeichnung für das Bildungsdepartement)



Teilautonomie und Eigenständigkeit der Schulen (Fragen 2 und 5)

Korrekte Sicherstellung grösstmöglicher Eigenständigkeit der Schulen

Das jährlich aktualisierte Funktionendiagramm der Schulen der Stadt Wil gewährleistet, dass die Schulleitung grösstmögliche Eigenständigkeit hat. Dies ist auch mit Blick auf die Lehrpersonenwahl möglich. Konkret würde eine einfache vertragliche Wendung "Der Schulrat wählt die Lehrpersonen *auf Antrag der Schulleitung*" bereits sicherstellen, dass der Schulrat nur eine von der Schulleitung gewünschte und vorgeschlagene Person einstellt. Zwingendes Recht bliebe in diesem Fall zugleich eingehalten.

Korrekte Sicherstellung gleich langer "Spiesse"

Bezüglich der Schulleitungsaufgabe bedeutet die seit 1999 bekannte Forderung "gleich lange Spiesse", dass die Schulleitung St. Katharina künftig im Bereiche der Integration und Wertevermittlung gegenüber bildungsfernen fremdkulturellen Lernenden und Eltern gleichermaßen in die Pflicht zu nehmen wäre. Bezüglich der Schulleitungsentlohnung bedeutet die Forderung "gleich lange Spiesse", dass die Schulleitungspensen an allen Schulen inklusive am St. Katharina auf gleicher Basis pro Klasse errechnet werden.

Klassenzahl, Räumlichkeiten und Aufnahme auswärtiger Schüler/-innen (Fragen 3 und 6)

Klassenzahlen und Verfügbarkeit von Schulraum

In Wil und Bronschhofen ist kurz-, mittel- und langfristig genügend Oberstufenraum verfügbar. Das Modell der Führung geschlechtergetrennter *Klassen* ist innert Jahresfrist kostenneutral umsetzbar, indem das St. Katharina gleich viele Lernende wie bisher zugeteilt erhält, neu jedoch beide Geschlechter und Stufen. Hiervon zu unterscheiden ist das vom St. Katharina postulierte extrem weit gehende Modell geschlechtergetrennter *Häuser*. St. Katharina hat bisher nie begründet, welche *konkreten pädagogischen Ziele* nicht mit geschlechtergetrennten *Klassen*, sondern nur mit geschlechtergetrennten *Häusern* erfüllbar sind. Da die Extremvariante geschlechtergetrennter Häuser erhebliche Raumdispositionen und Mehrkosten zur Folge hat, müsste die Begründung sachlich sehr gewichtig sein, um das Vorhaben gutzuheissen.

Zumutbarkeit eines allfälligen "Angebotsausfalls"

Jährlich wählen im Sonnenhof- oder im Lindenhofquartier wohnende Mädchen eine gemischte Klasse ihrer Quartieroberstufe. Der Schulrat kann sodann dem Wunsch nicht nachgeben, weil auf Grund des Schulvertrags und des damit verbundenen "Knabenüberhangs" eine gemischte Knaben-/ Mädchenklasse an der gewünschten Schule nicht angeboten werden kann. Die Forderung "gleich lange Spiesse" bringt hier einen wichtigen Ausgleich: Was den öffentlichen Oberstufen und deren Lernenden sowie Eltern seit jeher zugemutet wird, erfährt künftig eine Milderung. Denn neu wird auch vom St. Katharina das Mittragen alternierender Angebote gleichermaßen wie den öffentlichen Schulen zugemutet.

Aufnahme Auswärtiger, soweit die Platzverhältnisse es erlauben

Die Aufnahme Auswärtiger ist allen Schulen möglich, soweit die bestehenden Raumverhältnisse dies erlauben. Eine Bereitstellung *zusätzlichen* Schulraums auf Kosten der Stadt Wil zum Zwecke der Beschulung Auswärtiger findet demgegenüber keine gesetzliche Grundlage. Es wäre im Übrigen auch ein finanzpolitisch reichlich kühnes Unterfangen, denn Auswärtige können sich jederzeit wieder an der öffentlichen Schule ihres Wohnsitzes unterrichten lassen (Art. 52 ff VSG).



Lösungsfindung, namentlich Mediation (Frage 8)

Über unverhandelbar vorgegebene Rechtsansprüche kann nicht verhandelt werden. Eine Änderung zwingenden öffentlichen Rechts kann nicht auf dem Wege einer Mediation erfolgen, sondern nur mittels Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsänderung durch die zuständigen Gremien. Ein lösungsorientierter Weg wird nun darin gesehen, dass der Schulrat bis zum 31. Juli 2010 mit weiteren Schritten zuwartet. Bis dahin soll das St. Katharina in einem Detailkonzept seine favorisierte Variante "Weiterhin öffentliches Entgelt und weiterhin privatautonome Pflichterfüllung" darlegen. Das Detailkonzept soll:

- die konkreten pädagogischen Ziele nennen und sachlich begründen, weshalb diese nicht mit geschlechtergetrennten *Klassen*, sondern nur mit geschlechtergetrennten *Häusern* erfüllbar sind;
- die Rechtsstellung der *Schüler/-innen und der Eltern* beschreiben und die ihnen öffentlichrechtlich zustehenden Ansprüche samt den zugehörigen Rechtsgrundlagen nennen;
- die dienstrechtliche Anstellung der *Lehrpersonen* einschliesslich die Modalitäten der Übernahme bestehender Wiler Lehrpersonen-Dienstverhältnisse beschreiben und die den Lehrpersonen öffentlichrechtlich zustehenden Ansprüche samt den zugehörigen Rechtsgrundlagen nennen;
- die dienstrechtliche Anstellung der *Schulleitung* beschreiben und die ihr öffentlichrechtlich zustehenden Ansprüche samt den zugehörigen Rechtsgrundlagen nennen;
- für jedes übrige Konzeptelement die zugehörige Grundlage des öffentlichen Rechts nennen;
- vom Bildungsdepartement eine verbindliche Stellungnahme einholen, welche auf jedes einzelne Konzeptelement Bezug nimmt und dieses als gesetzmässig und bewilligungsfähig bezeichnet;
- dem Schulrat Wil das Detailkonzept samt Stellungnahme des Bildungsdepartements zur Beurteilung vorlegen, so dass der Schulrat die parlamentarische Vorlage ausarbeiten kann.

Erfüllt das St. Katharina die vorstehenden Bedingungen fristgerecht und kommt der Schulrat zum Schluss, dass die Begründungen materiell vertretbar und die Anforderungen der Gesetzmässigkeit sowie der rechtsgleichen Behandlung erfüllt sind, so unterstützen Stadtrat und Schulrat die Variante des St. Katharina. Andernfalls soll "Modell 1" realisiert werden, dies in verfassungskonformer Anwendung des bestehenden Schulvertrags, nötigenfalls mittels Antragstellung auf Vertragskündigung.

4. Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen in Übereinstimmung mit dem Schulrat die folgenden **Anträge**:

1. Es sei vom vorliegenden Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat Erich Grob, CVP, betreffend Oberstufe Wil sei abzuschreiben.

Stadt Wil

Dr. iur. Bruno Gähwiler
Stadtpräsident

Marc Gattiker
Stadtschreiber-Stellvertreter