

---

# **Rechtliche Aspekte der Finanzierung von Privatschulen durch die Gemeinden im Kanton St. Gallen**

## **Rechtsgutachten**

Prof. Thomas Fleiner  
Dr. iur. Daniela Ivanov

Freiburg, 20. Mai 2007



# INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	I
LITERATURVERZEICHNIS.....	II
<b>A AUSGANGSLAGE UND VORGEHEN.....</b>	<b>1</b>
<b>B GESETZLICHE GRUNDLAGEN IM SCHULWESEN.....</b>	<b>2</b>
I Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Schulwesens.....	2
1. Die Kompetenzen der Kantone im Bereich des Schulwesens (Art. 62 BV) .....	2
2. Der grundrechtliche Charakter des Grundschulunterrichts.....	3
II Die Regelung des Grundschulwesens im Kanton St. Gallen .....	4
<b>C PRIVATSCHULEN IM BESONDEREN.....</b>	<b>5</b>
I Abgrenzung öffentliche – private Schule .....	5
II Die Zulässigkeit von Privatschulen.....	6
III Zur gesetzlichen Regelung des Privatschulwesens.....	6
IV Die Finanzierung der Privatschulen .....	7
1. Grundsatz: Private Finanzierungsquellen .....	7
2. Ausnahmen.....	7
3. Überblick über die kantonalen gesetzlichen Grundlagen.....	8
3.1 <i>Allgemeine Bemerkungen</i> .....	8
3.2. <i>Würdigung</i> .....	15
<b>D DIE KOMPETENZEN DER ST. GALLER GEMEINDEN ZUR REGELUNG DES PRIVATSCHULWESENS.....</b>	<b>16</b>
I Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage .....	16
II Kompetenzen der Gemeinden im Bereich des Privatschulunterrichts .....	17
1. Zum Gemeindewesen im Kanton St. Gallen im Allgemeinen .....	17
2. Die Autonomie der St. Galler Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung des Schulwesens .....	17
<b>E VERFASSUNGSRECHTLICHE KRITERIEN BEI DER AUSRICHTUNG STAATLICHER BEITRÄGE AN PRIVATSCHULEN .....</b>	<b>19</b>
I Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV.....	19
1. Grundsatz .....	19
2. Das Diskriminierungsverbot im Besonderen.....	21
3. Bedeutung dieser Grundsätze für die Finanzierung von Privatschulen .....	22
II Glaubens- und Gewissensfreiheit .....	24
1. Grundsatz .....	24
2. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Bereich des Privatschulwesens .....	25
3. Bedeutung dieser Grundsätze für die Finanzierung von Privatschulen .....	25
III Wirtschaftsfreiheit.....	26
1. Grundsatz .....	26
2. Die Bedeutung der Wirtschaftsfreiheit für die Finanzierung von Privatschulen.....	27
<b>F SCHLUSSTHESEN .....</b>	<b>28</b>

# LITERATURVERZEICHNIS

- BIAGGINI GIOVANNI                      Wirtschaftsfreiheit, in: Thürer D./Aubert J.-F./Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001
- CAVELTI URS JOSEF                      Art. 15 BV, in: Ehrenzeller B./Mastronardi Ph./Schweizer R.J./Vallender K. A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002
- HÄFELIN ULRICH/HALLER                Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich/Basel/Genf 2005
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG  
FLEINER THOMAS                      Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002  
Die Rechte der Eltern gegenüber der Schule, in: AJP 1993, S. 666 ff.
- GLAUS PIUS                                Konzeption der Gemeindeautonomie, mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinde, Diss. Zürich 1984
- GRISEL ETIENNE                        Liberté du commerce et de l'industrie, Band I: Partie générale, Bern 1993
- HÖRDEGEN STEPHAN                    Chancengleichheit und Schulverfassung, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2005
- JAAG TOBIAS                              Rechtsfragen der Volksschule, insbesondere im Kanton Zürich, in: ZBl 1997, S. 537 ff.
- KÄGI-DIENER REGULA                    Art. 19 BV, in: Ehrenzeller B./Mastronardi Ph./Schweizer R.J./Vallender K. A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002
- KARLEN PETER                            Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich 1988
- KIENER REGINA                         Bildung, Forschung und Kultur, in: Thürer D./Aubert J.-F./Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001
- MÜLLER JÖRG PAUL                      Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999
- PLOTKE HERBERT                        Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern/Stuttgart/Wien 2003 (zit. Plotke, Schulrecht)
- PLOTKE HERBERT                        Bildung und Schule in den kantonalen Verfassungen, in: Strukturen des schweizerischen Bildungswesens, Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 17, Basel 1994, S. 5 ff. (zit.: Plotke, Bildung und Schule)
- RICHLI PAUL                              Chancengleichheit im Schul- und Ausbildungssystem als Problem des Staats- und Verwaltungsrechts, in: ZBl 1995, S. 197 ff.
- RICHLI PAUL/MASCELLO BRUNO        Zur Privatschulfreiheit in der Schweiz – unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Verträge, in: Strukturen des schweizerischen Bildungswesens, Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 17, Basel 1994, S. 119 ff.
- RÜSSLI MARKUS                         Begabtenförderung an öffentlichen Schulen, in: ZBl 2003, S. 352 ff.
- SCHEFER MARKUS                        Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werks von Jörg Paul Müller, Bern 2005
- SCHMID GERHARD/SCHOTT MARKUS    Art. 62 BV, in: Ehrenzeller B./Mastronardi Ph./Schweizer R.J./Vallender K. A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002
- SCHWEIZER RAINER J.                    Art. 8 BV, in: Ehrenzeller B./Mastronardi Ph./Schweizer R.J./Vallender K. A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002
- VALLENDER KLAUS A.                    Art. 27 BV, in: Ehrenzeller B./Mastronardi Ph./Schweizer R.J./Vallender K. A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002
- WAGNER PFEIFER BEATRICE            Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, in: ZBl 1998, S. 249 ff.

## A AUSGANGSLAGE UND VORGEHEN

Das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit der Durchführung eines Rechtsgutachtens zur Frage der Finanzierung von Privatschulen durch öffentliche Mittel.

Gegenstand dieser Studie bilden verschiedene mit dieser Problematik zusammenhängende Fragen, namentlich:

1. *Die Zuständigkeit der Schulgemeinden bzw. politischen Gemeinden zur Leistung von Beiträgen an Schulgelder für den Besuch einer anerkannten Privatschule sowie die Zulässigkeit entsprechender gesetzlicher Regelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht;*
2. *Soweit die erste Frage ganz oder teilweise bejaht werden kann, sollen noch folgende Aspekte untersucht werden*
  - *die Zulässigkeit exklusiver Beiträge, d.h. nur für eine oder für bestimmte Schulen;*
  - *die Zulässigkeit unterschiedlicher Beiträge je nach Schule.*
3. *Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen anderer Kantone im Sinne eines Rechtsvergleichs, sofern dies mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist.*

Der Aufbau der vorliegenden Analyse folgt im Wesentlichen der geschilderten Fragestellung: In einem ersten Teil werden die für den Kanton St. Gallen massgebenden *gesetzlichen Grundlagen* im Schulrecht gemäss Bundes- und kantonalem Recht dargestellt (lit. B). In einem zweiten Teil erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem *Institut der Privatschule*. Eine besondere Beachtung wird der Finanzierungsfrage geschenkt. Zusätzlich wird im Sinne eines Rechtsvergleiches ein Gesamtüberblick über die Rechtslage in anderen Kantonen vermittelt (lit. C). Anschliessend werden die *Kompetenzen der Gemeinden* zur Regelung des Privatschulwesens im Kanton St. Gallen untersucht (lit. D) und es werden *Kriterien* dargestellt, die bei der Ausrichtung von Beiträgen durch das Gemeinwesen *aus verfassungsrechtlicher Sicht* zu beachten sind (lit. E). In diesem Zusammenhang ist auch die Zulässigkeit von Differenzierungen je nach Schule zu untersuchen. Die wichtigsten Ergebnisse werden in einer *abschliessenden Zusammenfassung* festgehalten (lit. F).

## B GESETZLICHE GRUNDLAGEN IM SCHULWESEN

Die Regelung des Schulwesens fällt grundsätzlich in die alleinige Zuständigkeit der Kantone<sup>1</sup>. Auf Bundesebene sind in erster Linie zwei Verfassungsbestimmungen, Art. 62 und Art. 19 BV, von Bedeutung. Darauf wird im ersten Teil der nachfolgenden Ausführungen eingegangen (Ziff. I hiernach). Ausgenommen dieser verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die sie zu beachten haben, geniessen die *Kantone* bei der Regelung des Schulwesens eine *erhebliche Entscheidungsfreiheit*. Wie weit die *Befugnisse der Gemeinden* bei der Normierung dieser Fragen reichen, beurteilt sich nach kantonalem Recht. Grundsätzlich stellt die Regelung des Schulwesens eine *Aufgabe von lokaler Bedeutung*, bei deren Erfüllung die Gemeinden regelmässig über Autonomie verfügen. Auf die gesetzlichen Grundlagen des Schulwesens im hier interessierenden Kanton St. Gallen ist es im zweiten Teil der nachstehenden Ausführungen einzugehen (Ziff. II hiernach).

### I Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Schulwesens

Der Bereich des Schulwesens wird in der Bundesverfassung in zwei wichtigen Bestimmungen normiert, den Art. 19 und 62 BV. Während die erste Vorschrift grundrechtlichen Charakter hat, handelt es sich bei der zweiten Bestimmung um eine Kompetenznorm zu Gunsten der Kantone, die gleichzeitig aber auch verbindliche Vorgaben für die Regelung des Unterrichts stellt. Obwohl sie im Folgenden der Übersichtlichkeit halber einzeln erläutert werden, gehören beide Verfassungsnormen zusammen und müssen daher auch gemeinsam gelesen werden.

Neben diesen Artikeln finden sich in der Bundesverfassung auch weitere Bestimmungen, denen im Bereich des Schulwesens, insbesondere auch des *Privatschulwesens*, eine grosse Bedeutung zukommt. Zu denken ist namentlich an die in Art. 16 BV garantierte *Glaubens- und Gewissensfreiheit*, an die *Rechtsgleichheit* gemäss Art. 8 BV oder an die *Wirtschaftsfreiheit* i.S.v. Art. 27 BV. Diese Aspekte werden unter lit. E ausführlich erläutert.

#### 1. Die Kompetenzen der Kantone im Bereich des Schulwesens (Art. 62 BV)

Wie bereits angedeutet, fällt die rechtliche Regelung des Schulwesens grundsätzlich in die *alleinige Zuständigkeit der Kantone*. Dies wird auf Verfassungsebene in Art. 62 BV festgehalten. Die Bestimmung hat folgenden Inhalt:

<sup>1</sup> Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

<sup>2</sup> Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September“.

Das „Schulwesen“ im Sinne von Art. 62 Abs. 1 BV umfasst alle Stufen der Aus- und Weiterbildung des Menschen, von der Vorschulstufe bis zur akademischen und beruflichen Weiterbildung<sup>2</sup>. Art. 62 Abs. 2 gilt nur für den Grundschulunterricht, d.h. die Primar-, Sekundar-, Real-, Hilfs- und Sonderschulen, nicht jedoch für die Mittelschule<sup>3</sup>. Für die Kantone bedeutet diese Vorschrift, dass sie jedem Kind Zugang zu einem „ausreichenden“ Grundschulunterricht einräumen müssen. Der Begriff „ausreichend“ ist sehr offen und bedarf der Konkretisierung durch die Kantone<sup>4</sup>. Grundsätzlich hat sich der „genügende Grundschulunterricht“ sowohl an einem allgemeinen Standard als auch an den besonde-

---

<sup>1</sup> KIENER, N 6.

<sup>2</sup> Vgl. SCHMID/SCHOTT, N 3 zu Art. 62 BV; WAGNER PFEIFER, S. 251.

<sup>3</sup> KÄGI-DIENER, N 8 zu Art. 19 BV.

<sup>4</sup> SCHMID/SCHOTT, N 16 und 19 zu Art. 62 BV.

ren Bedürfnissen der berechtigten Kinder und Jugendlichen zu orientieren<sup>5</sup>. Der Zugang zum Grundschulunterricht muss *allen Kindern offen stehen*; insbesondere haben auch behinderte Kinder oder Kinder mit Lernschwierigkeiten Anspruch auf einen ihren Fähigkeiten angepassten Grundschulunterricht<sup>6</sup>. Andererseits kann der Staat gestützt auf diese Bestimmung auch verpflichtet sein, den Bedürfnissen besonders begabten Kindern Rechnung zu tragen<sup>7</sup>. Schliesslich hat an öffentlichen Schulen der Grundschulunterricht *unentgeltlich* zu erfolgen.

Trotz dieser Vorgaben verfügen die Kantone bei der Regelung des Grundschulwesens über einen erheblichen Gestaltungsspielraum<sup>8</sup>. *Eine Verpflichtung der Kantone, den ausreichenden, allgemein zugänglichen Grundschulunterricht selbst in öffentlichen Schulen anzubieten, besteht nicht*. Ganz allgemein handelt es sich beim Bildungswesen nicht um eine Aufgabe, die notwendigerweise vom Staat selbst zu erfüllen ist. Auch die Schaffung eines Regelungsrahmens für entsprechende privatwirtschaftliche Tätigkeiten kann als Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags aufgefasst werden<sup>9</sup>.

Als Pendant zur Verpflichtung der Kantone, einen ausreichenden Grundschulunterricht anzubieten, ist das *Obligatorium des Schulbesuches* für das Kind zu betrachten. Diesbezüglich muss festgehalten werden, dass *keine Verpflichtung besteht, eine staatliche Schule zu besuchen*: Auch die Absolvierung einer privaten Schule, die unter staatlicher Aufsicht steht, entspricht dem verfassungsrechtlichen Schulobligatoriums. Somit gilt die verfassungsrechtliche Vorgabe an die Kantone, die Schulen der staatlichen Aufsicht zu unterstellen, nicht nur für die öffentlichen, sondern auch für die privaten Schulen<sup>10</sup>.

## 2. Der grundrechtliche Charakter des Grundschulunterrichts

Die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 62 Abs. 2 richten sich nicht nur an die Kantone, sondern verfügen auch über einen justiziablen, individualrechtlichen Charakter, welcher in Art. 19 BV zur Geltung kommt. Diese Bestimmung gewährleistet ausdrücklich einen *Anspruch auf ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht*. Sie stellt ein soziales Grundrecht dar, welches einen individuellen subjektiven Anspruch auf eine staatliche Leistung, namentlich auf eine grundlegende Ausbildung, verleiht<sup>11</sup>.

Art. 19 BV verschafft einen *Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung*. Der Anspruch ist verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Mass eingeschränkt wird, welches die Chancengleichheit nicht mehr wahrt bzw. wenn das Kind Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten<sup>12</sup>.

Als *soziales Grundrecht* gewährleistet Art. 19 BV jedoch nur einen Anspruch auf ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an einer öffentlichen Schule. Ein Mehr an individueller Betreuung kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen von Verfassungen wegen nicht gefordert werden. Daher ergibt sich aus Art. 19 BV insbesondere auch *kein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Schule nach freier Wahl*<sup>13</sup>. Auch besteht kein Anspruch auf eine schulische Sonderbehandlung, solange die zur Verfügung stehende öffentliche Schule den Bedürfnissen der Kinder und Jugendliche ausreichend Rechnung trägt. Anders verhält es sich in Fällen, in welchen körperlich, geistig oder mehrfach behinderte bzw. verhaltensgestörte oder sonst wie einer besonderer Förderung bedürftige Kinder nur durch den Besuch einer Sonderschule in den Genuss einer adäquaten, ihren Fähigkeiten entsprechenden Schulausbildung gelangen<sup>14</sup>. Das Problem stellte sich bislang insbesonde-

<sup>5</sup> KÄGI-DIENER, N 12 f. zu Art. 19 BV.

<sup>6</sup> KIENER, N 7.

<sup>7</sup> Vgl. dazu RICHLI, S. 204.

<sup>8</sup> BGE 129 II 12, E. 4.2.

<sup>9</sup> Vgl. WAGNER PFEIFER, S. 250.

<sup>10</sup> SCHMID/SCHOTT, N 25 f. zu Art. 62 BV; KIENER, N 7.

<sup>11</sup> BGE 129 I 12, E. 4.1.

<sup>12</sup> BGE 130 I 352, E. 3.2.

<sup>13</sup> BGE 129 I 12, E. 6.4.

<sup>14</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 16. September 2003, 2P.150/2003, E. 4.3.

re bei Kindern mit Behinderungen oder solchen mit Lernschwierigkeiten. In jüngster Zeit findet eine analoge Diskussion auch im Zusammenhang mit der *Förderung hochbegabter Kinder* statt, deren Bedürfnisse nicht in gleicher Weise Rechnung getragen wird wie jenen lernschwacher Kinder<sup>15</sup>. Das Bundesgericht hat zumindest die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass hochbegabten Kindern ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Übertritt in eine andere, besser geeignete Schule eingeräumt werden könnte, wenn sich aus pädagogischen oder psychologischen Gründen eine besondere Förderung für die Entwicklung der Betroffenen als unabdingbar erweisen sollte<sup>16</sup>. Ebenfalls hat es die Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichts geschützt, welches die analoge Anwendung der Bestimmungen über die Sonderschulung auf hochbegabte Kinder bejahte. Eine Sonderschulung in einer Privatschule könne gemäss der höchstrichterlichen Rechtsprechung allerdings nur als *ultima ratio* in Frage kommen<sup>17</sup>.

Ein Teil der Lehre plädiert u.E. zu Recht für die Unentgeltlichkeit von Förderungsmassnahmen, sofern den individuellen Fähigkeiten des Kindes ohne entsprechende Vorkehrungen nicht Rechnung getragen werden kann. Falls die Massnahmen notwendig seien, damit das hochbegabte Kind eine seinen Fähigkeiten angepasste, ausreichende Schulung erhält, so seien die Kosten vollumfänglich vom Staat zu tragen<sup>18</sup>.

Zusammenfassend ergibt sich aus Art. 19 BV ein Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner persönlichen Entwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung<sup>19</sup>. *Als soziales Grundrecht gewährleistet Art. 19 BV jedoch lediglich einen Mindeststandard.* Unmittelbar grundrechtsgeboden und gerichtlich durchsetzbar kann in Ermangelung einer weiter gehenden gesetzlichen Grundlage nur ein Minimum staatlicher Leistungen sein<sup>20</sup>. Den Kantonen steht es selbstverständlich frei, über das verfassungsrechtliche Minimum hinauszugehen und weitere Ansprüche im Bereich der Bildung einzuräumen<sup>21</sup>.

## II Die Regelung des Grundschulwesens im Kanton St. Gallen

Die Verfassung des Kantons St. Gallen wiederholt zunächst unter dem Titel „Grundrechte“ den in Art. 19 BV enthaltenen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 2 lit. m KV). Darüber hinaus gewährleistet die Verfassung gemäss Art. 3 das Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen und zu besuchen (lit. a), den Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind (lit. b) sowie einen Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der Leistungsfähigkeit der bewerbenden Person und ihrer Eltern (lit. c). Ferner werden einzelne Aspekte aus dem Bereich der Bildung unter den Sozialzielen erwähnt (Art. 10 KV): Danach setzt sich der Staat unter anderem zum Ziel, dass Kinder und Jugendliche eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung erhalten (lit. a) oder, dass die Chancengleichheit auf allen Stufen gegeben ist (lit. b). Zu beachten gilt es jedoch, dass aus Sozialzielen keine Rechtsansprüche abgeleitet werden können, sondern sie bedürfen zunächst der Konkretisierung durch den Gesetzgeber.

---

<sup>15</sup> Dazu insb. RICHLI, S. 209 ff., welcher es bedauert, dass die Hochbegabung im Unterschied zur sozialen und schulischen Benachteiligung und Behinderung unter dem Aspekt der Chancengleichheit noch zu wenig beachtet wird (S. 229); immerhin wurde in diesem Bereich eine interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte verabschiedet (sGS 211.83).

<sup>16</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 16. September 2003, 2P.150/2003, E. 4.3.

<sup>17</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 5. Februar 2003, 2P.216/2002, E. 5.4.

<sup>18</sup> Vgl. RÜSSELI, S. 359.

<sup>19</sup> BGE 129 I 12, E. 4.2.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Februar 2003, 2P.216/2002, E. 4.2.

<sup>21</sup> So ist gemäss Verfassung des Kantons Basel-Stadt der Besuch staatlicher Kindergarten und Schulen unentgeltlich (§ 19 Abs. 2 KV BS).

Im Übrigen wird das Grundschulwesen hauptsächlich im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (im Folgenden: VSG) geregelt. Der Erlass gilt primär für die öffentliche Schule; bezüglich des Privatunterrichts regelt er lediglich die Aufsicht (Art. 1).

## C PRIVATSCHULEN IM BESONDEREN

Die nachfolgenden Ausführungen sind dem besonderen Institut der Privatschule gewidmet. Nach einer kurzen begrifflichen *Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Schulen* (Ziff. I hiernach) werden verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit der *Zulässigkeit von Privatschulen im Allgemeinen* erörtert (Ziff. II hiernach). Sodann werden die *gesetzlichen Grundlagen der Privatschulen im Kanton St. Gallen* dargestellt (Ziff. III hiernach). Der umfassendste Teil dieses Kapitels setzt sich schliesslich mit der Problematik der *Finanzierung von Privatschulen*, insbesondere aus staatlichen Mitteln, auseinander (Ziff. IV hiernach).

### I Abgrenzung öffentliche – private Schule

Die Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Schulen fällt nicht immer leicht. In der Literatur und Rechtsprechung finden sich zu dieser Unterscheidung zwar verschiedene Kriterien, jedoch fehlt eine eindeutige Definition. Unbestritten ist zunächst die Tatsache, dass Schulen, die einen *öffentlichen Träger* haben, namentlich einen Kanton oder eine Gemeinde, als öffentlich zu bezeichnen sind<sup>22</sup>. Ebenfalls als öffentlich gelten bzw. galten die *konfessionellen Schulgemeinden* oder, unter gewissen Bedingungen, *Schulen, die von Kirchgemeinden oder Kirchen abhängen*<sup>23</sup>. Unter Umständen können aber auch Schulen, die eine private Trägerschaft haben, als „öffentlich“ bezeichnet werden. Dies kann gemäss Lehre und Rechtsprechung dann der Fall sein, wenn diese Einrichtungen vom Staat übertragene Aufgaben wahrnehmen und von Rechts wegen allen Interessenten offen stehen<sup>24</sup>. Es muss somit ein faktischer oder rechtlicher Zwang zur Aufnahme aller geeigneten Kandidaten im Rahmen der vorhandenen Plätze bestehen bzw. die jeweilige Schule muss jedermann zugänglich sind. Öffentliche Schulen mit privater Trägerschaft sind sodann in verschiedener Hinsicht den vom Gemeinwesen getragenen Schulen gleichgestellt<sup>25</sup>.

Als weiteres Argument für die Qualifizierung einer Schule als öffentlich nennt das Bundesgericht schliesslich das Kriterium der *Finanzierung*. Eine Schule mit privater Trägerschaft kann namentlich gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung als öffentlich bezeichnet werden, sofern sie im Wesentlichen vom Staat finanziert wird<sup>26</sup>; die Art der Finanzierung ist jedoch nie allein ausschlaggebend, sondern es sind stets die gesamten Umstände in die Analyse einzubeziehen: Damit eine Schule als „öffentlich“ qualifiziert werden kann, genügt es nicht, dass sie staatlich subventioniert wird bzw. Beiträge erhält; vielmehr muss ihr der Kanton eine Aufgabe förmlich übertragen haben oder zumindest die Verpflichtung auferlegt haben, im Rahmen der Kapazitäten alle geeigneten Kandidaten aufzunehmen<sup>27</sup>. Es ist jedoch unbestritten, dass je höher die von einer Schule erhaltenen Beiträge sind, umso

---

<sup>22</sup> BGE 125 I 347, E. 3b.

<sup>23</sup> Vgl. PLOTKE, Schulrecht, S. 49.

<sup>24</sup> Vgl. PLOTKE, Bildung und Schule, S. 58; BGE 125 I 347, E. 3a.

<sup>25</sup> PLOTKE, Schulrecht, S. 50; *ders.* Bildung und Schule, S. 58.

<sup>26</sup> Zu diesem Schluss gelangte das Bundesgericht insbesondere mit Blick auf die konfessionelle Neutralitätspflicht des Staates, die ansonsten leicht umgangen werden könnte, vgl. BGE 125 I 347, E. 3b: Diesem Entscheid liegt der Fall der „Freien Primar- und Sekundarschule Freiburg“ zugrunde, die 1836 als reformierte Privatschule gegründet wurde; weil diese jedoch seit über Hundert Jahren öffentlich anerkannt wurde, von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft getragen und praktisch vollumfänglich vom Staat und den politischen Gemeinden finanziert wird und im Übrigen den gesetzlichen Vorschriften unterworfen ist, die für öffentliche Schulen gelten, wurde sie vom Bundesgericht als öffentliche Schule bezeichnet, welche die verfassungsrechtlichen Anforderungen (insbesondere bezüglich der Religionsneutralität) einhalten muss; zur konfessionellen Neutralitätspflicht des Staates vgl. die Ausführungen unter lit. E/II.

<sup>27</sup> PLOTKE, Bildung und Staat, S. 58.

strenger die Aufsichtspflicht des Gemeinwesens ausgeübt werden kann und umso kleiner der Spielraum sein wird, im Rahmen dessen die jeweilige Schule selbständig entscheiden kann. Auch solche Überlegungen können schliesslich dazu führen, dass eine Schule mit privater Trägerschaft faktisch als öffentlich zu gelten hat.

## II Die Zulässigkeit von Privatschulen

Die Gründung, Führung sowie der Besuch von Privatschulen ist in jedem Kanton zugelassen. Ein Monopol staatlicher Schulen besteht in keinem Kanton. Die Eröffnung einer Privatschule bedarf jedoch in den meisten Fällen einer *Bewilligung*, wobei es sich in der Regel um eine Polizeibewilligung zum Schutze der Öffentlichkeit handelt; zusätzlich besteht häufig eine *staatliche Aufsichtspflicht*<sup>28</sup>. Im *Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts* unter staatlicher Leitung oder Aufsicht überträgt der Kanton mit der Erteilung der Privatschulbewilligung eine öffentliche Aufgabe, die ihm obliegt, auf einen Dritten (einen Privaten)<sup>29</sup>. Die Aufsichtspflicht soll sicherstellen, dass die vom Staat festgelegten Ausbildungsziele durch den privaten Unterricht eingehalten werden können<sup>30</sup>.

Wie bereits erwähnt, gewährleistet auch die Verfassung des Kantons St. Gallen in Art. 3 lit. a das Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen und zu besuchen. Dabei handelt es sich gemäss der Oberbezeichnung um ein *Grundrecht*.

Bestimmte Privatschulen können die Bezeichnung „*staatlich anerkannt*“ tragen. Die Anerkennung geht über die blosser Bewilligung hinaus; sie kann bedeuten, dass der Staat die dort vermittelte Ausbildung als Erfüllung einer gesetzlichen Schulpflicht erachtet oder dass der in diesen Schulen erworbene Abschluss vom Kanton oder sogar vom Bund anerkannt wird. Sofern Privatschulen schulpflichtige Kinder unterrichten, fallen Bewilligung und Anerkennung zusammen, da der Kanton im Hinblick auf Art. 62 Abs. 2 BV zusätzlich prüfen muss, ob der Ausbildungsgang den Minimalbedingungen zur Erfüllung des Obligatoriums genügt. Einer ausdrücklichen Anerkennung bedarf es nicht, sondern eine solche kann sich auch daraus ergeben, dass die Behörden Absolventen einer privaten Institution während längerer Zeit unangefochten in gleicher Weise wie Absolventen öffentlicher Schulen an weiterführende öffentliche Lehranstalten zugelassen haben<sup>31</sup>.

Grundsätzlich ist es dem Staat verwehrt, (echten) Privatschulen dieselben Auflagen zu machen wie öffentlichen Schulen, beispielsweise sie zur Aufnahme von Schülern oder zur Wahrung der konfessionellen Neutralität zu verpflichten; dies wäre weder mit der Unterrichtsfreiheit noch mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit vereinbar. Dies gilt jedoch nicht, sofern eine Schule, die einen privaten Träger hat, aufgrund der gesamten Umstände als öffentlich bezeichnet werden muss (vgl. oben Ziff. I). Ebenfalls eingeschränkt ist der Entscheidungsspielraum der Privatschulen, wenn der Staat aus bestimmten Gründen darauf verzichtet, in den Bereichen, in denen ein gesetzlicher Auftrag besteht, eine eigene Schule zu führen, sondern eine private Institution mit dieser Aufgabe betraut. Da die betreffende Privatschule in einem solchen Fall einen öffentlichen Auftrag erfüllt, ist es zulässig, sie zu verpflichten, dieselben Grundsätze einzuhalten wie öffentliche Schulen<sup>32</sup>.

## III Zur gesetzlichen Regelung des Privatschulwesens

Das Privatschulwesen wird auf kantonaler Ebene geregelt. In den meisten Kantonen enthalten die Schulgesetze auch verschiedene Bestimmungen zum Privatschulwesen, insbesondere zu den Fragen

---

<sup>28</sup> Vgl. im Einzelnen LGVE 2003 II N. 3, E. 5b betreffend die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung für Privatschulen im Kanton Luzern.

<sup>29</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 28. April 2003, E. 4.1.2.

<sup>30</sup> Vgl. auch FLEINER, S. 670.

<sup>31</sup> Vgl. PLOTKE, Schulrecht, S. 670 f.

<sup>32</sup> WAGNER PFEIFER, S. 258.

der Bewilligungspflicht und der Aufsicht. In einigen Kantonen der Westschweiz bestehen spezielle Erlasse über das Privatschulwesen<sup>33</sup>.

Das St. Galler VSG hat primär die Regelung der öffentlichen Schule zum Gegenstand und enthält demzufolge nur einzelne wenige Bestimmungen zum Privatunterricht. Insbesondere hält das Gesetz fest, dass die Errichtung und Führung einer Privatschule bewilligungspflichtig sind. Die Bewilligung wird durch den Erziehungsrat erteilt, sofern bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Sie kann auch mit bestimmten Auflagen verbunden werden, um die Gleichwertigkeit des Unterrichts sicherzustellen (Art. 116 und 117 VSG).

## IV Die Finanzierung der Privatschulen

### 1. Grundsatz: Private Finanzierungsquellen

Die Finanzierung von Privatschulen erfolgt in der Schweiz in erster Linie durch *Schulgelder*, die von den Eltern zu entrichten sind sowie durch andere private Quellen. Bisher unternommene Versuche, den Staat allgemein zur finanziellen Unterstützung der Privatschulen zu verpflichten, sind gescheitert; zu erwähnen ist beispielsweise eine 1988 im Kanton Bern lancierte Gesetzesinitiative für ein System mit Bildungsgutscheinen, welches vorgesehen hätte, dass Eltern, die ihre Kinder in Privatschulen unterrichten lassen, einen Anspruch auf Rückerstattung der ausgewiesenen Kosten für Schulgelder und Lehrmittel hätten erhalten sollen. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung jedoch deutlich verworfen<sup>34</sup>. Anders verhält es sich im Ausland, wo Privatschulen vom Staat massgeblich unterstützt werden können<sup>35</sup>.

Die Finanzierung von Privatschulen richtet sich primär nach der einschlägigen kantonalen Gesetzgebung. Zahlreiche kantonale Erlasse enthalten zumindest gewisse Vorschriften zu dieser Problematik. Ein Anspruch auf Finanzierung durch öffentliche Mittel wird in der Regel abgelehnt: Ein solcher kann weder gestützt auf eine bundesrechtliche Norm noch auf eine völkerrechtliche Garantie abgestützt werden<sup>36</sup>. Die beiden UNO-Pakte, der Sozialpakt und der Zivilpakt, enthalten zwar Regelungen zum Privatschulwesen<sup>37</sup>, doch handelt es sich dabei grundsätzlich um Verhaltenspflichten mit programmatischem Charakter; der direkt anwendbare Charakter einzelner Normen ist umstritten, wird jedoch in der Regel zu verneinen sein. Beide Pakte äussern sich nicht zur Subventionierung von Privatschulen<sup>38</sup>. Auch andere völkerrechtliche Abkommen wie z.B. das Übereinkommen über die Rechte der Kinder<sup>39</sup> gewähren keine weiter gehenden Ansprüche, da sie ebenfalls nur programmatischer Natur sind<sup>40</sup>.

### 2. Ausnahmen

Die Frage nach der Finanzierung von Privatschulen darf dennoch nicht undifferenziert beantwortet werden. Wie bereits angedeutet, erfüllen bestimmte Schulen mit privater Trägerschaft in erster Linie öffentliche Aufgaben, welche dem Staat obliegen würden, die er aber aus irgendwelchen Gründen nicht selber wahrnehmen möchte. Aufgrund der gesamten Umstände kann in solchen Konstellationen eine Pflicht des Staates, Privatschulen finanziell zu unterstützen, bejaht werden.

---

<sup>33</sup> So z.B. in Jura, Waadt oder Genf.

<sup>34</sup> Vgl. RICHLI/MASCELLO, S. 126.

<sup>35</sup> Vgl. die von RICHLI/MASCELLO, S. 126, zitierten Beispiele; ferner FLEINER, S. 669.

<sup>36</sup> PLOTKE, Schulrecht, S. 302; so ausdrücklich auch Urteil des Basler Verwaltungsgerichts vom 2. Februar 2001, in: BJM 2002, S. 198, E. 2a; JAAG, S. 543 f.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 3 Sozialpakt, welcher die Freiheit der Eltern zum Gegenstand hat, andere als öffentliche Schulen für ihre Kinder zu wählen sowie Art. 18 Abs. 1 Zivilpakt, welcher die Glaubens- und Gewissensfreiheit garantiert; letzterer äussert sich nicht nur zur Freiheit der Eltern, über die religiöse und weltanschauliche Erziehung ihrer Kinder zu befinden, sondern schützt auch die Privatschulfreiheit.

<sup>38</sup> Vgl. RICHLI/MASCELLO, S. 137 und 142.

<sup>39</sup> SR 0.107.

<sup>40</sup> Vgl. Die Zusammenfassung bei RICHLI/MASCELLO, S. 150 f.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang zunächst an *Sonderschulen* für behinderte Kinder oder für Kinder mit Lernschwierigkeiten. So kann in diesem Bereich eine Pflicht der Gemeinden, die Kosten zu übernehmen, bejaht werden, sofern an den Gemeindeschulen keine angemessene Schulung möglich ist<sup>41</sup>. Dieselben Überlegungen gelten für den Fall, dass der Staat im Bereich des Schulobligatoriums *keine eigene Schule* zur Verfügung stellt, sondern Private mit dieser Aufgabe beauftragt. In solchen Fällen steht der Anspruch der Schulkinder auf unentgeltlichen Unterricht im Vordergrund: Der Staat muss die Unentgeltlichkeit des obligatorischen Grundschulunterrichts sicherstellen, was unter anderem die Pflicht zur Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen bzw. die Übernahme der Schulgelder beinhalten kann<sup>42</sup>.

Gemäss einem Teil der Lehre sind die Kosten der Privatschulung schliesslich auch dann zu übernehmen, wenn ein *hochbegabtes Kind* an der öffentlichen Schule keine seinen Fähigkeiten angepasste Schulung erhält. Eine Privatschulung wäre gemäss dieser Auffassung insbesondere dann erforderlich, wenn der Leistungsfähigkeit des Kindes selbst durch besondere Förderungsmassnahmen innerhalb des öffentlichen Schulwesens nicht Rechnung getragen wird<sup>43</sup>.

Nimmt eine Privatschule jedoch *keine öffentliche Funktion* wahr, so ist es in der Regel davon auszugehen, dass dem Gemeinwesen keine Pflicht obliegt, Beiträge an die Schulgelder zu leisten oder die Institution sonst wie zu unterstützen.

### **3. Überblick über die kantonalen gesetzlichen Grundlagen**

#### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Das VSG enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Finanzierung des Privatschulunterrichts. Das Gesetz behält lediglich die besonderen Vorschriften für private Sonderschulen, die Staatsbeiträge erhalten, vor (Art. 124 VSG). Diese richten sich nach einem speziellen Gesetz<sup>44</sup>. Am Rande sei jedoch erwähnt, dass für Mittelschulen, die von einem nichtstaatlichen Träger ohne Erwerbscharakter im Kanton St. Gallen geführt werden, im Gegensatz zu den privaten Volksschulen, ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen betreffend die Ausrichtung staatlicher Beiträge vorhanden sind. Dies kann mit verschiedenen Auflagen verbunden werden (vgl. Art. 82 Mittelschulgesetz).

Im Gegensatz zu St. Gallen verfügen mehrere Kantone über ausdrückliche gesetzliche Grundlagen, welche die Unterstützung von Privatschulen (einschliesslich solcher im Bereich des Volksschulwesens) durch Beiträge der öffentlichen Hand zum Gegenstand haben. In der Regel handelt es sich dabei um „Kann-Vorschriften“; die Entrichtung von Beiträgen wird vom Vorliegen verschiedener Voraussetzungen abhängig gemacht.

Die nachfolgende Darstellung soll eine kurze Übersicht über die bestehenden kantonalen Vorschriften vermitteln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Begriff „Privatschule“ in weitem Sinne verstanden wird, zumal mehrere kantonale Erlasse keine diesbezüglichen Unterscheidungen kennen; berücksichtigt wurde sowohl der obligatorische als auch der nicht obligatorische Unterricht. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll in erster Linie als Orientierung dienen und einen Überblick über die Kriterien verschaffen, die bei der Regelung dieser Frage von den Kantonen berücksichtigt werden. Daher wurden vorliegend verschiedene Vorschriften, welche nur indirekte Finanzierungsarten zum Gegenstand haben, wie beispielsweise die unentgeltliche Abgabe von Lehrmitteln, ausgeklammert.

---

<sup>41</sup> Vgl. JAAG, S. 543 f.

<sup>42</sup> Vgl. auch PLOTKE, Bildung und Schule, S. 59.

<sup>43</sup> In diesem Sinne RÜSSLI, S. 362.

<sup>44</sup> Vgl. Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95).

## Überblick über die bestehenden kantonalen Regelungen

Kanton	Massgebende Bestimmungen
	<p>Art. 117 II KV Der Kanton kann Privatschulen unterstützen, deren Leistungen von öffentlichem Interesse sind</p> <p>§ 72 Volksschulgesetz Der Regierungsrat kann an die Schulen gemäss § 68 Abs. 2 (Privatschulen, an denen vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird), sofern deren Bestand für den Kanton einen besonderen Nutzen bietet, Beiträge bis zur Hälfte der anrechenbaren Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäuden ausrichten. Er kann die Ausrichtung der Beiträge mit Auflagen verbinden.</p>
	<p>Art. 43 KV <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden führen öffentliche Kindergärten und Schulen. Der Unterricht ist konfessionell und politisch neutral. <sup>2</sup> Sie können an Privatschulen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, Beiträge leisten.</p> <p>Art. 67 Volksschulgesetz <sup>1</sup> Der Kanton kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Bildungswesen an Privatschulen übertragen. <sup>2</sup> Er kann Privatschulen, die einen von ihm erteilten Auftrag erfüllen oder die in seinem und im Interesse des Bundes geführt werden, durch Beiträge unterstützen.</p>
	<p>§ 22 Volksschulbildungsverordnung <sup>1</sup> Der Kanton kann Privatschulen auf Gesuch hin Beiträge ausrichten. <sup>2</sup> Die jährlichen Kantonsbeiträge an Privatschulen betragen pro Lernende und Lernenden der Kindergartenstufe höchstens 1100 Franken (lit. a), der Primarstufe höchstens 1500 Franken (lit. b), der Sekundarstufe I höchstens 1900 Franken (lit. c). <sup>3</sup> Beiträge können gewährt werden, wenn die Privatschule einem öffentlichen Bedürfnis entspricht und die Volksschule entlastet (lit. a), die in der Betriebsbewilligung aufgeführten Auflagen erfüllt (lit. b), während mindestens vier Jahren nach Erteilung der Betriebsbewilligung erfolgreich tätig war (lit. c).</p> <p>§ 51 Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung <sup>1</sup> Der Kanton kann Privatschulen auf Gesuch hin Beiträge ausrichten. <sup>2</sup> Die jährlichen Kantonsbeiträge an Privatschulen werden durch den Regierungsrat im Rahmen des Voranschlags festgelegt. <sup>3</sup> Beiträge können gewährt werden, wenn die Privatschule einem öffentlichen Bedürfnis entspricht und die Kantonsschulen entlastet (lit. a), den Leistungsauftrag erfüllt (lit. b), während mindestens vier Jahren nach Erteilen des Leistungsauftrags erfolgreich tätig war (lit. c). <sup>4</sup> Gemeindebeiträge an Privatschulen für Lernende während der obligatorischen Schulzeit sind erst bei der Ausrichtung von Beiträgen des Kantons geschuldet.</p>
	<p>Art. 67 Schulgesetz <sup>3</sup> Der Kanton kann Privatschulen Beiträge leisten, wenn sie dem öffentlichen Interesse entsprechen und dem Gemeinwesen erhebliche Schullasten abnehmen. <sup>4</sup> Der Landrat kann durch Verordnung weitere Beitragsleistungen des Kantons vorsehen.</p> <p>Art. 17 III Schulverordnung Die Eltern tragen die Kosten des Privatschulunterrichts, es sei denn, der Schulrat habe den Privatschulunterricht als besondere Fördermassnahme angeordnet.</p>
	<p>§ 71 Volksschulverordnung <sup>1</sup> Die Schulträger können Trägern von privaten Volksschulen Beiträge ausrichten, wenn ihr Angebot dem öffentlichen Interesse entspricht und sie dem Gemeinwesen erhebliche Schullasten abnehmen. <sup>2</sup> Der Beitrag der Schulträger pro Schulkind darf die Hälfte des gewichteten Durchschnittswerts der Kosten pro Schulkind nach Gemeindefinanzstatistik nicht überschreiten.</p>
	<p>Art. 37 III Bildungsgesetz Der Kanton kann private Bildungseinrichtungen auf der Tertiärstufe anerkennen und sie der staatlichen Aufsicht unterstellen. Er kann auch Beiträge entrichten.</p> <p>Art. 3 Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern aus dem Kanton Obwalden in die Stiftsschule Engelberg <sup>1</sup> Für jede Obwaldner Schülerin bzw. jeden Obwaldner Schüler wird der Stiftsschule Engelberg für die Abteilungen Gymnasium und Handelsmittelschule ein Schülerbeitrag entrichtet, der dem Ansatz im Regionalen Schulabkommen Innerschweiz (RSA) vom 30. April 19937 entspricht. Zusätzlich werden folgende Zuschläge entrichtet: a. für die Abteilung Gymnasium: pro Schüler/Schülerin im Untergymnasium pro Schüler/Schülerin im Obergymnasium ab Schuljahr 2003/04 Fr. 1 200.– Fr. 2 800.– b. für die Handelsmittelschule beträgt der Ansatz im Schuljahr 2003/04 vorübergehend Fr. 15 000.– (Ansatz Diplommittelschulen [DMS] gemäss RSA). <sup>2</sup> Der Schülerbeitrag wird erbracht: a. durch ein Schulgeld der Eltern entsprechend dem für die Kantonsschule Sarnen geltenden Ansatz, b. der verbleibende Restbetrag durch den Kanton.</p>

Kanton	Massgebende Bestimmungen
	<sup>3</sup> Der Kantonsbeitrag wird pro Trimester gesamthaft direkt der Stiftungsschule ausgerichtet, entsprechend der von ihr dem Kanton pro Trimester unterbreiteten Aufstellung der beitragsberechtigten Schüler.
<b>Nidwalden</b> 	Art. 20 Abs. 3 KV Privatschulen können durch staatliche Beiträge unterstützt werden. Art. 62 <b>Volksschulgesetz</b> Beiträge an private Schulbauten
<b>Glarus</b> 	Art. 36 II KV Die Privatschulen können aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Frage der Beiträge; vgl. aber Art. 8 <b>Bildungsgesetz</b> Der Landrat kann Schulen mit privater Trägerschaft die Gewährleistung eines bestimmten Bildungsangebotes übertragen oder ihnen den Charakter einer öffentlichen Schule zuerkennen.
<b>Zug</b> 	<b>Schulgesetz</b> § 24 <sup>bis</sup> <sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen dafür, dass besondere Begabungen oder Hochbegabung erkannt und die Kinder entsprechend gefördert werden. <sup>2</sup> Begabungsförderung ist in erster Linie innerhalb der Klasse sowie klassen- und stufenübergreifend anzubieten. <sup>3</sup> Für Kinder mit einer ausgewiesenen Hochbegabung, die in den gemeindlichen Schulen nicht angemessen gefördert werden können, entscheidet der Rektor auf Antrag der Eltern und des Schulpsychologischen Dienstes und nach Anhören des Lehrers über eine weitergehende Förderung an speziellen Schulen. Die Beiträge von Gemeinden und Kanton richten sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Sonderschulen. § 78 <sup>1</sup> Wenn eine Gemeinde Kinder zur Erfüllung der Schulpflicht einer Privatschule zuweist, gewährt der Kanton einen vom Regierungsrat festzulegenden Beitrag an die Kosten. <sup>2</sup> Der Kanton kann anerkannten Privatschulen, die im Kanton Zug den Unterricht der obligatorischen Schulzeit anbieten, Beiträge gewähren, um die Schulgeldbeiträge der Zuger Schüler zu reduzieren. Der Kantonsbeitrag pro Kind darf nicht höher sein als ein Viertel der Besoldungskosten, die ein Kind an der entsprechenden öffentlichen Schule verursacht. <sup>3</sup> Diese Schulen können auch die obligatorischen kantonalen Lehrmittel für die Zuger Schüler kostenlos beziehen. § 35 <b>Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz</b> <sup>1</sup> Der Kantonsbeitrag an die Kosten für Kinder, die von der Gemeinde zur Erfüllung der Schulpflicht einer Privatschule zugewiesen werden, richtet sich nach den Ansätzen in den regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zur Einweisung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulen vom 23. Juni 1998. <sup>2</sup> Privatschulen, die einen Kantonsbeitrag gemäss § 78 Abs. 2 SchulG anbegehren, haben der Direktion für Bildung und Kultur bei Beginn des Schuljahres die Namen der Zuger Schüler mit Angabe ihres Wohnortes bekanntzugeben und die Auswirkungen des Kantonsbeitrages auf das Schulgeld nachzuweisen. <sup>3</sup> Die Direktion für Bildung und Kultur richtet die Kantonsbeiträge im Rahmen des Voranschlagskredites nach Massgabe der verfügbaren Mittel aus, wobei Teilzahlungen möglich sind.
<b>Freiburg</b> 	Art. 71 <b>Gesetz über den Mittelschulunterricht</b> <sup>1</sup> Der Staat kann eine Privatschule namentlich dann subventionieren, wenn der von dieser Schule angebotene Bildungsgang von keiner öffentlichen Schule des Kantons abgedeckt wird oder wenn sie vom Staat mit der Aufgabe betraut wird, einen bestimmten Bildungsgang anzubieten. <sup>2</sup> Der Subventionsentscheid wird vom Staatsrat gefällt. Er kann an Bedingungen geknüpft und mit besonderen Auflagen für die Schule, namentlich in bezug auf ihren Betrieb, auf die Zulassung der Schüler und auf die staatliche Aufsicht, verbunden werden. Art. 88 <b>Reglement über den Mittelschulunterricht</b> Wenn eine Privatschule eine Subvention nach Artikel 71 MSG erhält, so muss sie folgende Bedingungen und Auflagen erfüllen: Kontrolle des Unterrichts durch die zuständigen Dienststellen des Staates (lit. a); Einhaltung der vom Staat festgelegten Zulassungsbedingungen (lit. b); jährliches Vorlegen des Voranschlags und der Rechnung (lit. c). <b>Beschluss über die Beitragsleistung an die Handelsschule des Instituts Sacré-Coeur in Estavayer-le-Lac</b> Art. 2: <sup>1</sup> Der Staat gewährt einen jährlichen Beitrag an die Handelsschule des Instituts. <sup>2</sup> Die Beitragsleistung an die Schule ist dem regionalen Bedürfnis untergeordnet; sie wird alljährlich im Zusammenhang mit diesem Bedürfnis überprüft.

Kanton	Massgebende Bestimmungen
<b>Solothurn</b> 	Art. 108 III KV Der Kanton kann Privatschulen unterstützen
<b>Basel-Stadt</b> <sup>45</sup> 	§ 64 I <b>Schulgesetz</b> Der Staat richtet auf begründetes Begehren von Eltern, Pflégern oder auf Antrag des Schularztes an den Unterricht und an die Transportkosten geistig oder körperlich gebrechlicher, vom Besuch der öffentlichen Schulen befreiter Kinder, in privaten Heimen oder Schulen zehn Jahre lang angemessene Beiträge aus. Sofern aufgrund des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung Beiträge an eine mehr als achtjährige Sonderschulung invalider Minderjähriger gewährt werden, können auch die Beiträge des Kantons Basel-Stadt während mehr als acht Jahren ausgerichtet werden,
<b>Basel-Landschaft</b> 	§ 99 II <b>Kantonsverfassung</b> (Der Kanton) kann nichtstaatliche Schulen inner- und ausserhalb des Kantons unterstützen. § 16 <b>Bildungsgesetz</b> <sup>1</sup> Die Einwohnergemeinden können ihre Schulen mit anderen Einwohnergemeinden führen. Sie können Teile ihres Unterrichtsangebots an der Musikschule Privatschulen übertragen, sofern diese die an die öffentliche Musikschule gestellten Anforderungen erfüllen. <sup>2</sup> Der Kanton kann Schulen zusammen mit anderen Kantonen führen und Teile seines Bildungsangebots Privatschulen übertragen, sofern diese die an die öffentlichen Schulen gestellten Anforderungen erfüllen. § 46 Abs. 1 <b>Bildungsgesetz</b> Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion kann ein Angebot der Speziellen Förderung einer Privatschule übertragen. Vorrang haben Massnahmen der Speziellen Förderung innerhalb der öffentlichen Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden. § 100 <b>Bildungsgesetz</b> <sup>1</sup> Der Kanton kann beim Besuch von Privatschulen Beiträge an das Schulgeld zugunsten der Erziehungsberechtigten ausrichten, sofern zwischen Kanton und Schule ein entsprechender Vertrag mit Leistungsauftrag besteht (lit. a) und die von Erziehungsberechtigten als Alternative zu den öffentlichen Volksschulen gewählte Schule über eine Betriebsbewilligung des Standortkantons verfügt (lit. b). <sup>2</sup> Auf Gesuch der Privatschulen gemäss Absatz 1 Buchstabe b gewährt der Kanton für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft einen jährlichen Beitrag an die Kosten zum Besuch einer Privatschule in der Höhe von 2'000 Franken. Der Regierungsrat kann die Beiträge bis höchstens zum Ausgleich der aufgelaufenen Teuerung anpassen. <sup>3</sup> Der Landrat kann zum Erhalt einer für den gesamten Bildungssektor wichtigen Privatschule zeitlich begrenzte Beiträge in Form von zinslosen Darlehen gewähren.
<b>Schaffhausen</b> 	<b>Schulgesetz</b> Art. 15a <sup>1</sup> Der Erziehungsrat kann einer bewilligten privaten Sonderschule über die Bewilligung hinaus die Berechtigung zuerkennen, Gelder der öffentlichen Hand zu beanspruchen, wenn: a) ihr Angebot einem ausgewiesenen öffentlichen Bedürfnis entspricht und nicht einen unverhältnismässig hohen Aufwand erfordert; b) sie grundsätzlich allen Bevölkerungskreisen offen steht. <sup>2</sup> Voraussetzungen und Umfang der Unterstützung richten sich sinngemäss nach den für die öffentlichen Sonderschulen geltenden Regelungen. Die Einzelheiten werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen der Schule und dem Erziehungsdepartement geregelt, die der Genehmigung durch den Regierungsrat bedarf. Art. 90 Der Kantonsrat kann Beiträge an private Schulen bewilligen, wenn sie Bildungsaufgaben erfüllen, die durch öffentliche Schulen nicht übernommen werden. <b>Sonderschulverordnung</b> § 5 Sonderschulung, die nicht gestützt auf von den kantonalen Stellen vorgenommene oder vom Erziehungsdepartement bewilligte Abklärungen bzw. ohne Kostengutsprache des Erziehungsdepartements angeordnet wurde, gilt als Privatschulung. Es entfällt jede Leistungspflicht von Kanton und Gemeinden. § 8 Sonderschulen, die Gelder der öffentlichen Hand beanspruchen, sind grundsätzlich zur Aufnahme von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Schaffhausen, für welche eine Sonderschulung angeordnet wurde, verpflichtet.

<sup>45</sup> Die alte Kantonsverfassung von Basel-Stadt verbot jede direkte oder indirekte Subventionierung privater Schulen (vgl. a§ 15), vgl. dazu auch BJM 2002, S. 203; auf eine entsprechende Norm wurde in der neuen Kantonsverfassung vom 23. März 2005 jedoch verzichtet.

Kanton	Massgebende Bestimmungen
<b>Appenzell-Ausserrhoden</b> 	Art. 37 <b>KV</b> <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden führen öffentliche Kindergärten und Schulen. <sup>2</sup> Sie können Beiträge an Privatschulen leisten. Art. 46 <b>Schulgesetz</b> <sup>2</sup> Der Kanton kann Beiträge leisten <ol style="list-style-type: none"> <li>an Privatschulen, wenn sie dem öffentlichen Interesse entsprechen und dem Gemeinwesen erhebliche Schullasten abnehmen;</li> <li>für Institutionen öffentlicher oder privater Träger innerhalb oder ausserhalb des Kantons, welche auf dem Gebiet der Bildung und Erziehung tätig sind;</li> <li>für den Besuch ausserkantonaler, staatlich anerkannter Schulen, mit denen keine Vereinbarungen bestehen.</li> </ol> <sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen und die Höhe der Beitragsleistungen.
<b>Appenzell-Innerrhoden</b> 	Art. 3 V <b>Gesetz über die Ausbildungsbeiträge</b> Beim Besuch einer anerkannten privaten oder öffentlichen Ausbildungsstätte können höchstens jene Beiträge geltend gemacht werden, die beim Besuch der nächstgelegenen öffentlichen Ausbildungsmöglichkeit gewährt würden. Auf die Ausbildungen an Lehranstalten, die aufgrund von Vereinbarungen Schüler aus dem Kanton Appenzell I. Rh. aufnehmen, an Lehrerseminarien und an schweizerischen Hochschulen findet diese Einschränkung keine Anwendung.
<b>Graubünden</b> 	<b>Mittelschulgesetz</b> <sup>46</sup> Art. 15 Der Kanton erleichtert den Besuch der privaten Mittelschulen, deren Ausweise bzw. deren Abschluss vom Kanton anerkannt sind oder für die das Anerkennungsverfahren eingeleitet wurde, durch die Gewährung jährlicher Beiträge an solche Schulen. Art. 16 <sup>1</sup> Der Beitrag wird für Schüler gewährt, die sich mit Einwilligung des gesetzlichen Vertreters im Kanton Graubünden aufhalten, und sofern mindestens ein Elternteil im Kanton zivilrechtlichen Wohnsitz hat. An Stelle des Wohnsitzes der Eltern tritt bei deren Tode der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes. <sup>2</sup> Die private Mittelschule darf von Schülern, für die ein Kantonsbeitrag ausgerichtet wird, ein Schulgeld im Rahmen der regierungsrätlichen Verordnung über das Schulgeld und die Gebühren für die Schüler der Bündner Kantonsschule verlangen. Art. 17 Der Beitrag an die einzelne private Mittelschule wird jährlich je Schüler im Sinne von Artikel 16 ausgerichtet. Er entspricht in seiner Höhe den Nettokosten, welche dem Kanton für einen Schüler der Bündner Kantonsschule entstehen. Bei der Kostenberechnung werden Aufwendungen für den Neubau, den umfassenden Umbau und die Erweiterung von Schulanlagen mit einer Investitionszuschusschale von 9 Prozent der Nettobetriebskosten berücksichtigt. Die Berechnung der Kosten erfolgt jährlich.
<b>Aargau</b> 	§ 33 I <b>KV</b> Der Kanton kann anerkannte Privatschulen unterstützen
<b>Thurgau</b> 	§ 71 III <b>KV</b> Der Kanton kann Privatschulen oder Erziehungsheime unterstützen. Grundsatz und Bestand der öffentlichen Schule müssen gewahrt bleiben.
<b>Tessin</b> 	Art. 84 <b>Legge della scuola</b> (Schulgesetz) <sup>1</sup> Il Cantone conferisce un aiuto allo studio quando un allievo, per motivi sociali comprovati, non è in grado di frequentare la scuola pubblica. <sup>2</sup> L'aiuto è concesso per la frequenza delle scuole elementari e delle scuole medie private parificate.
<b>Waadt</b> 	Art. 6 I Ziff. 4 <b>Loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle</b> Le soutien financier de l'Etat est octroyé, lorsqu'il est nécessaire exceptionnellement aux élèves fréquentant des écoles privées, si des raisons impérieuses les empêchent de fréquenter les écoles publiques ou reconnues. Der Kanton hat ein besonderes Gesetz über Privatschulen ( <b>Loi sur l'enseignement privé</b> ), das jedoch keine Bestimmungen über die Finanzierung enthält.
<b>Wallis</b> 	Art. 23 <b>Gesetz über das öffentliche Unterrichtswesen</b> Der Staatsrat kann einer anerkannten Sekundar- oder Mittelschule einen Beitrag gewähren, wenn ihre finanzielle Lage und ihr öffentlicher Nutzen es rechtfertigen. Die für die Gewährung eines Beitrages zu erfüllenden Bedingungen werden in einem Reglement festgesetzt.

<sup>46</sup> Obwohl die privaten Mittelschulen im Kanton Graubünden nicht im Rahmen eines staatlichen Auftrags handeln, kommen sie in den Genuss staatlicher Beiträge, weil sie in den Tälern des Kantons die Ausbildung auf dieser Stufe sicherstellen und der Kanton in diesen Regionen keine eigenen Mittelschulen mehr führen muss; vgl. PLOTKE, Schulrecht, S. 302, Fn 30.

Kanton	Massgebende Bestimmungen
	<p><b>Art. 27 Gesetz über das öffentliche Unterrichtswesen</b>  Der Staat und die Gemeinden richten an die Schulen der evangelisch-reformierten Kirche für den Unterricht die gleichen Beträge aus wie an die öffentlichen Schulen.  Die Gemeinden können entweder die für diese Schulen notwendigen Räumlichkeiten selbst zur Verfügung stellen oder die von der evangelisch-reformierten Kirche für ihre Schulen errichteten privaten Bauten subventionieren.  Sind die Gemeinden nicht in der Lage, die notwendigen Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen subventioniert der Staat die Errichtung der für diese Schulen notwendigen Bauten im gleichen Umfang wie diejenigen für die öffentlichen Schulen.  Auf Grund eines gemeinsamen Begehrens einer Gemeinde und der evangelisch-reformierten Kirche stellt der Staatsrat die Schulen dieser Kirche den öffentlichen Schulen gleich.  Im übrigen gelten für die Schulen der evangelisch-reformierten Kirche dieselben Vorschriften wie für die öffentlichen Primar- und Sekundarschulen (Art. 17- 26).  Der Staatsrat setzt in einem Reglement die Ausführungsbestimmungen fest.</p> <p><b>Art. 6 II Reglement zur Berechnung der Stipendien und Ausbildungsdarlehen</b>  Die Höhe der Beiträge für die anderen Kategorien sowie für Privatschulen wird aufgrund der jeweiligen Berechnungstabelle „Stipendien“ und „Darlehen“ festgesetzt. Es werden 70 Prozent des Betrages aus der Berechnung „Stipendien“ und 50 Prozent des Betrages aus der Berechnung „Darlehen“ als finanzielle Hilfe ausgerichtet.</p> <p><b>Art. 4 Reglement über die Anerkennung einer privaten Sekundar- oder Mittelschule</b>  Der Staatsrat kann einen Kantonsbeitrag gewähren, sofern die finanzielle Lage einer Schule und ihr öffentlicher Nutzen es rechtfertigen.  Eine Privatschule wird als Einrichtung öffentlichen Nutzens angesehen, wenn ihre Aufhebung die Eröffnung einer andern öffentlichen, teurer zu stehen kommenden Schule zur Folge hätte.</p> <p><b>Art. 5</b>  In keinem Fall kommen Schulen, die einen gewinnbringenden Zweck verfolgen, in den Genuss eines Kantonsbeitrages.</p>
<p><b>Neuenburg</b></p> 	<p><b>Art. 47 Loi sur l'organisation scolaire</b>  L'Etat ni les communes ne subventionnent l'enseignement privé.</p> <p><b>Art. 9 Loi sur les bourses d'études et de formation</b>  L'Etat accorde des bourses aux élèves et étudiants des écoles privées situées dans le canton (lit. c); aux élèves et étudiants des écoles officielles et privées situées hors du canton, parce qu'elles n'ont pas d'équivalent dans le canton ou pour toute autre raison valable (lit. d);</p>
<p><b>Genf</b></p> 	<p><b>Art. 16 Loi sur l'instruction publique</b>  <sup>1</sup> Le département peut déléguer à des écoles ou instituts non rattachés à lui et à but non lucratif, relevant en principe de fondations de droit privé, la réalisation de certaines tâches d'enseignement ou de formation culturelle qui lui incombent dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique.  <sup>2</sup> Il permet l'accomplissement de ce mandat au moyen de subventions figurant au budget.  (...)  <sup>10</sup> Le département peut également attribuer des subventions à d'autres organismes de formation dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique :  a) aux écoles de musique « Les Cadets » et « L'Ondine » qui, relevant d'associations de parents, ont exclusivement pour tâche la formation de jeunes musiciens de fanfare et d'harmonie;  b) sous réserve de l'approbation du Grand Conseil, lorsqu'il s'agit, dans les trois domaines considérés, de types de formation répondant à des besoins avérés, dont la qualité est reconnue et qui ne figurent pas au programme des trois écoles mentionnées à l'alinéa 3.  Vgl. auch <b>Règlement d'application de l'article 16 de la loi sur l'instruction publique.</b></p> <p><b>Loi sur l'encouragement aux études</b>  <b>Art. 1</b>  <sup>1</sup> L'Etat encourage les jeunes et les adultes qui reprennent des études à développer leurs connaissances et à acquérir, dans le cadre des établissements de l'instruction publique ou de certains autres établissements subventionnés ou privés reconnus au sens de l'article 6, alinéa 2 de la présente loi, une instruction et une formation aussi étendues que possible.  <sup>2</sup> A cet effet, ils bénéficient de la gratuité de la formation ou d'exonérations ou de remboursements partiels de taxes, dans les limites fixées dans la deuxième partie de la présente loi.  <sup>3</sup> Selon les conditions définies dans la troisième partie de la présente loi, ils reçoivent des allocations et des prêts qui complètent l'effort financier incombant aux parents, au tiers qui y est légalement tenu et, le cas échéant, à eux-mêmes.</p> <p><b>Art. 60 Règlement d'application de la loi sur l'encouragement aux études</b>  <sup>1</sup> La commission des allocations spéciales octroie, en règle générale, une allocation spéciale à l'étudiant âgé de plus de 15 ans, qui poursuit normalement ses études dans un établissement privé, situé dans le canton, en vue d'obtenir un certificat de maturité reconnu par l'autorité fédérale.  <sup>2</sup> Seuls les jeunes étudiants qui poursuivent leur cursus scolaire sans interruption après avoir terminé leur scolarité obligatoire sont visés par les dispositions de l'alinéa 1. Ces dernières ne s'appliquent pas aux adultes qui reprennent des études en vue d'obtenir un certificat de maturité reconnu</p>

Kanton	Massgebende Bestimmungen
	<p>par l'autorité fédérale.</p> <p><sup>3</sup> Le remboursement des taxes scolaires est effectué jusqu'à concurrence d'un montant global correspondant à une allocation complète pour une étudiante ou un étudiant du premier degré selon l'article 32, alinéa 1, de la loi, quel que soit l'âge de l'étudiante ou de l'étudiant.</p> <p><sup>4</sup> Ce remboursement n'est accordé qu'à l'étudiante ou à l'étudiant au bénéfice d'une allocation ou d'un prêt d'études.</p>
 <p><b>Jura</b></p>	<p><b>Art. 38 II Constitution</b> L'Etat soutient les écoles privées aux conditions fixées par la loi.</p> <p><b>Art. 37 II Loi scolaire</b> L'Etat et les communes favorisent l'activité des institutions d'éducation spécialisée de statut privé. Au besoin, ils créent ou reprennent de telles institutions. L'Etat peut établir des conventions avec d'autres cantons ou des institutions extérieures.</p> <p><b>Loi sur l'enseignement privé</b></p> <p><b>Art. 20</b> L'Etat aide matériellement les écoles privées qui le demandent et qui remplissent les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) l'école requérante possède la personnalité juridique;</li> <li>b) elle a été reconnue d'utilité publique (art. 18);</li> <li>c) elle est ouverte, dans les limites de sa capacité d'accueil, à tous les élèves qui remplissent les conditions usuelles d'admission à un tel établissement;</li> <li>d) elle accuse une situation financière qui, en dépit d'une saine administration, ne peut être équilibrée sans le soutien de l'Etat;</li> <li>e) elle dispense son enseignement essentiellement à des élèves jurassiens.</li> </ul> <p><b>Art. 21</b> <sup>1</sup> L'aide de l'Etat consiste dans l'allocation d'une subvention en espèces. <sup>2</sup> Si les circonstances le justifient, elle peut revêtir d'autres formes.</p> <p><b>Art. 23</b> <sup>1</sup> La subvention est allouée par élève, à l'école requérante, à raison de 45 % du coût salarial moyen d'un élève fréquentant l'école publique du type correspondant de la scolarité obligatoire et de 40 % du type correspondant de niveau post-obligatoire. Les charges salariales déterminantes sont celles que l'on retient dans la répartition de la charge des traitements des enseignants de l'école publique, calculée selon les critères du deuxième pilier. <sup>2</sup> En outre, une subvention de 10 à 30 % peut être allouée pour les frais, reconnus nécessaires, qui portent sur la construction ou l'amélioration des bâtiments et autres installations; sont déterminantes les normes et les modalités qui découlent du décret concernant le versement des subventions en faveur de la construction de maisons d'école.</p>

### 3.2. Würdigung

Aus diesem kurzen Überblick lassen sich verschiedene Erkenntnisse ableiten: Zunächst gilt es festzuhalten, dass sämtliche untersuchten Kantone den Besuch von Privatschulen – sei es auf Volksschul- oder auf Mittelschulebene – gesetzlich regeln, wobei einige wenige Kantone (insbesondere in der Romandie) über Spezialerlasse verfügen. In mehreren Kantonen wird die Möglichkeit der staatlichen Unterstützung von bestimmten Privatschulen bereits auf Verfassungsebene verankert. Zur besonderen Frage der Finanzierung privater Schulen durch das Gemeinwesen halten die meisten Kantone fest, dass die Ausrichtung staatlicher Beiträge grundsätzlich – unter bestimmten Voraussetzungen – zulässig ist; dabei handelt es sich in erster Linie um „Kann-Vorschriften“ bzw. *Ermessensnormen*. Als einziger fällt der Kanton Neuenburg auf, der eine Subventionierung privater Schulen durch die öffentliche Hand gänzlich ausschliesst.

Ein *Anspruch auf staatliche Unterstützung* von Privatschulen besteht in der Regel nur für jene Fälle, in welchen der Besuch einer öffentlichen Schule nicht zumutbar ist, was namentlich bei Kindern der Fall sein kann, die eine Sonderschule besuchen müssen und das Gemeinwesen über keine geeignete Einrichtung verfügt<sup>47</sup>.

In den meisten Fällen erfolgt die Beitragsleistung, wie bereits erwähnt, gestützt auf offene *Kann-Vorschriften* und ist in der Regel vom Vorliegen eines *öffentlichen Auftrags* oder eines *öffentlichen Interesses* abhängig<sup>48</sup>. Von Bedeutung kann insbesondere die Frage sein, ob ein entsprechendes Bedürfnis bzw. ein öffentlicher Nutzen an der Führung der jeweiligen Privatschule besteht sowie, ob die zu unterstützende Institution dem Gemeinwesen erhebliche Lasten abnimmt<sup>49</sup>.

In einzelnen Kantonen finden sich keine Bestimmungen über Beiträge an den Unterricht, sondern lediglich solche über die *Finanzierung von privaten Schulbauten*<sup>50</sup>. Ebenfalls eine (indirekte) Finanzierungsart stellt die Gewährung von *Stipendien* oder *Ausbildungsbeiträgen* an Schüler dar, die private Schulen besuchen.

Die Entrichtung von Beiträgen kann auch mit verschiedenen *Bedingungen* und *Auflagen* verknüpft sein. Vorschriften über die *Höhe* der zu entrichtenden Beiträge finden sich nur in einzelnen Kantonen und sind in der Regel als *Höchstbeiträge* zu verstehen<sup>51</sup>. Grundsätzlich werden *keine kostendeckenden Beiträge* ausgerichtet.

Unter dem *konfessionellen Aspekt* lassen sich kaum Unterschiede zwischen den katholischen und reformierten Kantonen feststellen. Einzelne Besonderheiten finden sich direkt nur in einigen wenigen Kantonen, wovon zwei den Bereich der Mittelschule betreffen: So richten *Staat und Gemeinden im Kanton Wallis* Beiträge an die *Schulen der evangelisch-reformierten Kirche* und zwar in der gleichen Höhe wie an öffentliche Schulen<sup>52</sup>. Ferner kommt der konfessionelle Aspekt im *Freiburger Beschluss über die Beitragsleistung an die Handelsschule des Institutes Sacré-Coeur* zur Geltung. Beim Institut „Sacré-Coeur“ handelt es sich um eine Privatschule, die von den Heilig-Kreuz-Schwestern aus Ingenbohl geführt wird; es führt eine Handelsschule, die zum Studienschluss ein Diplom der Schule abgibt. Die Anerkennung und Beitragsleistung werden mit verschiedenen Auflagen verknüpft, die in einer Vereinbarung zwischen dem Kanton und der Schule festgehalten und vom BIGA genehmigt wurden. Im Freiburger Beschluss wird es ausdrücklich festgehalten, dass es sich dabei um eine ausserordentliche Massnahme handelt, die auf keine weiteren Regionen oder Privatschulen ausgedehnt werden könne, da die Verhältnisse und Bedingungen nicht vergleichbar seien. Gerechtfertigt wurde die Massnahme unter anderem mit den Transportproblemen, die es für die Schüler schwierig machen, eine

<sup>47</sup> So in den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Waadt.

<sup>48</sup> Vgl. die Regelungen in den Kantonen Bern, Zug oder Basel-Stadt.

<sup>49</sup> So namentlich in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden oder Wallis.

<sup>50</sup> Vgl. Zürich und Nidwalden.

<sup>51</sup> Vgl. die Vorschriften in den Kantonen Luzern, Schwyz, Zug, Basel-Stadt, Graubünden oder Jura.

<sup>52</sup> Schulen der reformierten Kirche können heute auch von Kindern anderer Glaubensbekenntnisse besucht werden; sie müssen daher ebenfalls als „öffentlich“ gelten; vgl. auch PLOTKE, Schulrecht, S. 79.

Mittelschule in Freiburg zu besuchen, weshalb für die Eltern aus einigen Gegenden des Broyebezirkes der Schulbesuch kostspielig würde. Der Entscheid wurde demnach mit dem Interesse der Schüler aus dem Broyebezirk begründet, eine Handelsschule besuchen zu können.

Schliesslich findet sich der konfessionelle Aspekt auch in der *Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern aus dem Kanton Obwalden in die Stiftsschule Engelberg* wieder. Gemäss deren Art. 1 betrachtet sich die Stiftsschule Engelberg als Privatschule, die sich die Aufgabe stellt, ihren Schülern eine sittlich-religiöse Erziehung und eine wissenschaftliche Bildung zu geben, die dem Geist des Christentums und den Anforderungen der Zeit entsprechen und ihnen eine moralische und intellektuelle Grundlage für das akademische Fachstudium und für die Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft bieten. Die Aufnahme von Schülern aus dem Kanton Obwalden ins Gymnasium erfolgt nach den kantonalen Aufnahmekriterien (Art. 2 Abs. 1), wobei die kantonalen Erziehungsbehörden Einsicht in die Aufnahmeentscheide nehmen sowie den Unterricht und die Schlussprüfungen an der Stiftsschule besuchen können (Art. 2 Abs. 2). Die Leistung von Staatsbeiträgen pro Schüler setzen sich aus einem Beitrag gemäss dem Regionalen Schulabkommen Innerschweiz (RSA) sowie einem zusätzlichen Pauschalbeitrag zusammen (Art. 3). Dabei wird ein Teil des Schülerbeitrags durch die Eltern entsprechend dem für die Kantonsschule Sarnen geltenden Ansatz erbracht.

## **D DIE KOMPETENZEN DER ST. GALLER GEMEINDEN ZUR REGELUNG DES PRIVATSCHULWESENS**

### **I Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage**

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung (Legalitätsprinzip) besagt, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Normen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind<sup>53</sup>. Das Legalitätsprinzip erfasst heute nicht mehr einzig die Eingriffsverwaltung, im Rahmen welcher Rechte und Pflichten der Bürger begründet werden, sondern beschlägt auch die *Leistungsverwaltung*. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und das Erfordernis der Gesetzesform sind jedoch im Bereich der Leistungsverwaltung im Allgemeinen etwas weniger streng<sup>54</sup>.

Demzufolge bedürfen Beschlüsse über Ausgaben (z.B. Subventionen) ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage, wobei Stufe und Bestimmtheitsgrad stets von der Art der Materie abhängt. Wesentlich ist es namentlich, ob es sich dabei um *einmalige* oder *wiederkehrende staatliche Leistungen* handelt: Bei wiederkehrenden staatlichen Leistungen bedarf es für den sachgerechten und rechtsstaatlich befriedigenden Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt. Demgegenüber können für einmalige Vorhaben, bei denen sich keine Probleme der Gleichbehandlung und der Voraussehbarkeit stellen, schon allgemeine Ziel- und Aufgabennormen in der Verfassung oder Gesetz eine hinreichende Rechtsgrundlage bilden<sup>55</sup>.

Bei der finanziellen Unterstützung von Privatschulen stehen in erster Linie wiederkehrende Ausgaben zur Diskussion. Daher bedarf die Ausrichtung von Staatsbeiträgen und Subventionen in der Regel einer klaren gesetzlichen Grundlage.

---

<sup>53</sup> HÄFELIN/MÜLLER, N 381.

<sup>54</sup> HÄFELIN/MÜLLER, S. 87.

<sup>55</sup> HÄFELIN/MÜLLER, S. 87; wergleitend: BGE 118 Ia 46, E. 5b; BJM 2002, S. 198 ff., E. 2d.

## II Kompetenzen der Gemeinden im Bereich des Privatschulunterrichts

### 1. Zum Gemeindewesen im Kanton St. Gallen im Allgemeinen

Gemäss Art. 88 KV kennt der Kanton St. Gallen grundsätzlich drei Arten von Gemeinden, namentlich die *politische Gemeinde*, die *Schulgemeinde* und die *Ortsgemeinde*; die zwei letztgenannten Gemeindegattungen stellen Spezialgemeinden dar.

Die *politische Gemeinde* erfüllt als „Universalgemeinde“ alle Aufgaben, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden (Art. 91 KV)<sup>56</sup>. Sie ist somit in allen öffentlichen Angelegenheiten zuständig, die nicht einem anderen Gemeinwesen obliegen (Art. 14 GG). Sie hat Aufgaben, die erfüllt werden müssen und nicht gesetzlich zugewiesen sind, gegen Abkürzung zu übernehmen, wenn eine Spezialgemeinde sie ihr abtreten will. Ausserdem kann sie Aufgaben einer örtlichen Korporation an sich ziehen, wenn wichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen und die übrigen politischen Gemeinden im Korporationsgebiet zustimmen. Dieses Vorgehen bedarf der Genehmigung des Departements (Art. 15 KV).

Die *Schulgemeinde* nimmt die ihr durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich wahr (Art. 92 KV). Diese Bestimmung wird durch das Volksschulgesetz konkretisiert: Gemäss Art. 4 VSG sind Schulgemeinden die Träger der öffentlichen Volksschule. Bestand und Aufgaben richten sich nach der Gesetzgebung über die Volksschulen (Art. 17 GG), während Organisation und Verwaltung durch das Gemeindegesetz geregelt sind (Art. 7 VSG). Art. 10 VSG sieht schliesslich vor, dass die Schulgemeinde im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks und unter Vorbehalt der Vorschriften über den Finanzausgleich auch freiwillige Aufgaben übernehmen kann.

Eine Besonderheit des Kantons St. Gallen bildet das Vorhandensein einer konfessionellen Schulgemeinde, welche sich aus dem katholischen Kantonsteil des Kantons St. Gallen zusammensetzt. Dieser führt eine eigene katholische Kantonssekundarschule, wozu jedoch auch Angehörige anderer Glaubensbekenntnisse Zugang haben<sup>57</sup>. Diese katholische Sekundarschule (KKSS, auch „Flade“ genannt), deren Träger der katholische Konfessionsteil des Kantons St. Gallen ist (d.h. eine öffentlich-rechtliche Körperschaft), ist durch das Volksschulgesetz anerkannt. Bei der „Flade“ handelt es sich demnach ebenfalls um eine öffentliche Schule ist.

Schliesslich erfüllen *Ortsgemeinden* mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse (Art. 93 KV).

### 2. Die Autonomie der St. Galler Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung des Schulwesens

Vorab gilt es festzuhalten, dass die Frage der Autonomie der St. Galler Gemeinden bei der Ausrichtung von Subventionen an eine private konfessionelle Sekundarschule bereits mehrmals vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen überprüft wurde. Dabei wurde sowohl die Befugnis der politischen Gemeinden als auch jene der Schulgemeinden, diese Privatschule finanziell zu unterstützen, bejaht<sup>58</sup>. Im Folgenden gilt es somit zu untersuchen, ob diese Entscheide – in Bezug auf die Autonomiefrage – vor der aktuellen Rechtslage standhalten.

Umfang und Tragweite der Gemeindeautonomie richten sich im Allgemeinen nach den Vorschriften des kantonalen Rechts. Dieser Grundsatz wird auch in Art. 50 Abs. 1 BV festgehalten, welcher die Gemeindeautonomie „nach Massgabe des kantonalen Rechts“ gewährleistet. Die ausdrückliche Erwähnung der Gemeinden in der Bundesverfassung bezweckt zwar eine Aufwertung der dritten staatli-

<sup>56</sup> GLAUS, S. 86 f.

<sup>57</sup> Vgl. PLOTKE, Bildung und Schule, S. 109.

<sup>58</sup> Vgl. den Entscheid des Regierungsrates vom 10. Juli 1973, SGGVP 1973 Nr. 39, mit weiteren Hinweisen.

chen Ebene, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Bestand und Tragweite ihrer Autonomie sich einzig nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts richten. Dieses entscheidet, ob die Gemeinden überhaupt Autonomie geniessen und gegebenenfalls wie gross ihre Handlungsspielräume sind.

Gemäss der berühmten Formel des Bundesgerichts ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, „wenn das kantonale Recht dies nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt“<sup>59</sup>. Dieser Grundsatz findet sich in der Verfassung des Kantons St. Gallen wieder: Demnach verfügen die Gemeinden über Autonomie, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsspielräume nicht einschränkt, indem es einen Gegenstand teilweise oder abschliessend regelt<sup>60</sup>. In der *Rechtsetzung* hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit in allen Sachgebieten, in denen das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Art. 89 KV; vgl. auch Art. 4 GG)<sup>61</sup>. Neben den Aufgaben, die ihnen durch Verfassung oder Gesetz zugewiesen werden, können die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie auch solche Aufgaben erfüllen, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählen (Art. 90 KV). Sofern ein bestimmter Gegenstand, der einen *lokalen Bezug* aufweist, nicht geregelt wurde, sind die Gemeinden somit grundsätzlich zu *ergänzender Rechtsetzung* befugt<sup>62</sup>. Schliesslich geniessen die Gemeinden Autonomie auch bei der *Anwendung des kantonalen Rechts*, sofern dessen Vorschriften ihnen einen relativ erheblichen Spielraum belassen<sup>63</sup>.

Es ergibt sich somit, dass die St. Galler Gemeinden im Rahmen ihrer allgemeinen Zwecksetzung in allen Sachgebieten zur selbständigen Regelung zuständig sind, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht ganz oder teilweise einschränkt. Kein Raum für autonome Regelungen besteht nur dort, wo der Bund oder der Kanton eine Materie abschliessend und umfassend geregelt hat.

Diese Grundsätze gelten sowohl für die politischen Gemeinden wie auch für die Schulgemeinden<sup>64</sup>. Gegenüber den politischen Gemeinden, sind die Zuständigkeiten der Schulgemeinden erheblich eingeschränkt und zum grössten Teil bereits im VSG definiert. Die geringe Gemeindeautonomie im Volksschulwesen ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass diese Materie primär Sache des Kantons ist<sup>65</sup>. Die Tatsache, dass der Aufgabenbereich der Schulgemeinden gemäss Verfassung und Gesetz enger gefasst ist als jener der politischen Gemeinden, schliesst aber eine rechtlich erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit auch eine massgebliche Autonomie nicht aus<sup>66</sup>.

Im Bereich des *Privatschulwesens* verfügen weder die politischen noch die Schulgemeinden über ausdrückliche Zuständigkeiten. Das Privatschulwesen wird im VSG geregelt und stellt somit grundsätzlich eine kantonale Aufgabe dar. Die kantonalen Vorschriften haben jedoch – bis auf eine Ausnahme betreffend die Sonderschulen – keine Finanzierungsfragen zum Gegenstand. Somit fehlen ausdrückliche Bestimmungen darüber, wer über die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen entscheiden darf. Ferner handelt es sich bei dieser Materie nicht um einen Bereich, welcher in den Aufgabenkreis einer besonderen Gemeindeart fällt, da, wie bereits erwähnt, die Schulgemeinden nur Träger der öffentlichen Schule sind und das VSG in erster Linie die öffentliche Schule zum Gegenstand hat.

Weil dieser Gegenstand weder ganz noch teilweise auf kantonaler Ebene geregelt wurde, das Privatschulwesen nicht ausdrücklich in die Kompetenz einer Spezialgemeinde fällt und das Schulwesen im Allgemeinen einen offensichtlichen lokalen Bezug aufweist, muss gestützt auf diese Erkenntnisse die *Zuständigkeit der politischen Gemeinde* als Universalgemeinde zur selbständigen Regelung dieser Frage bejaht werden.

---

<sup>59</sup> Statt vieler BGE 126 I 133, E. 2.

<sup>60</sup> GLAUS, S. 92.

<sup>61</sup> Vgl. auch BGE 131 I 333, E. 4.4.1.

<sup>62</sup> GLAUS, S. 83.

<sup>63</sup> Vgl. auch BJM 2002, S. 198 ff., E. 2d betreffend die Unterstützung des Privatunterrichts eines hochbegabten Kindes.

<sup>64</sup> Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 5. Januar 2001, 2P.214/2000, E. 2a/bb und 2b/bb.

<sup>65</sup> Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 11. Januar 2005, 2P.182/2004, E. 3.1.

<sup>66</sup> Vgl. mit Bezug auf die thurgauischen Schulgemeinden Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 1995, in: ZBl 1996, S. 83 ff., E. 1b.

Es ist indessen nicht auszuschliessen, dass auch die *Schulgemeinden* befugt wären, die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen gesetzlich zu normieren. Dies kann einerseits der Fall sein, sofern Schulen zur Diskussion stehen, die zwar eine private Trägerschaft haben, jedoch aufgrund der gesamten Umstände als „öffentlich“ betrachtet werden müssten (vgl. die Ausführungen oben lit. C/I). In diesem Fall würden sie grundsätzlich in den Anwendungsbereich des VSG fallen. Ferner kann Art. 10 VSG eine Rolle spielen, welcher festhält, dass die Gemeinden im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks auch freiwillige Aufgaben übernehmen dürfen: Die Unterstützung privater Schulen kann sehr wohl unter den allgemeinen Schulzweck fallen, so dass ebenfalls denkbar wäre, dass Schulgemeinden gestützt auf diese Bestimmung entsprechende Regelungen verabschieden. Schliesslich findet sich auch in Art. 19 des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes<sup>67</sup> einen Hinweis auf die Zulässigkeit kommunaler Beiträge. Diese Bestimmung hält fest, dass sofern ein privater Träger auf dem Gebiet einer Sekundarschulgemeinde eine Sekundar- oder eine Realschule führt, Gemeindebeiträge an die Privatschule für Schüler, deren Eltern im Kanton wohnen, auf den Finanzbedarf angerechnet werden können. Die Regierung setzt die Höhe der anrechenbaren Gemeindebeiträge fest. Dadurch anerkennt das Gesetz indirekt die Möglichkeit, dass bestimmte Schulgemeinden privaten Schulträgern Beiträge ausrichten können. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die Schulgemeinden nicht verpflichtet sind, eigene Schulen zu führen, sondern können auch Private mit dieser Aufgabe beauftragen. Im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts wären sie jedoch in einem solchen Fall gehalten, die Unentgeltlichkeit des Unterrichts sicherzustellen, was unter Umständen auch die Ausrichtung von Beiträgen an Schulgelder erforderlich machen könnte.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass im Kanton St. Gallen der Gesetzgeber – mit Ausnahme von den Sonderschulen – keine eigene Regelung bezüglich der Finanzierung von Privatschulen erlassen hat. *In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung sind die Gemeinden kraft ihrer Autonomie befugt, in diesem Bereich eigene Vorschriften zu erlassen.* Entsprechende Entscheidungsspielräume stehen gemäss der vorliegenden Auffassung sowohl den politischen als auch den Schulgemeinden zu.

## **E VERFASSUNGSRECHTLICHE KRITERIEN BEI DER AUSRICHTUNG STAATLICHER BEITRÄGE AN PRIVATSCHULEN**

Bei der Leistung von Staatsbeiträgen an Privatschulen stellen sich verschiedene Fragen, insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht. Im Vordergrund stehen potentielle Verstösse gegen Grundrechte.

Im Folgenden werden jene Grundrechte erläutert, die durch die Regelung der Finanzierung von Privatschulen durch öffentliche Mittel in erster Linie tangiert werden können, namentlich *das Gleichbehandlungsgebot*, einschliesslich des *Diskriminierungsverbots* (Ziff. I hiernach), *die Glaubens- und Gewissensfreiheit* (Ziff. II hiernach) sowie *die Wirtschaftsfreiheit* (Ziff. III hiernach). Gleichzeitig werden Grundsätze skizziert, die bei der Gestaltung der jeweiligen gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt werden müssen.

### **I Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV**

#### **1. Grundsatz**

Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind „alle Menschen vor dem Gesetz gleich“. Dieser Grundsatz ist von sämtlichen Staatsorganen in allen Funktionen und auf sämtlichen Ebenen der Staatstätigkeit zu beachten. Trotz des vom Verfassungsgeber verwendeten Ausdrucks „Mensch“ erstreckt sich der Anwendungsbereich dieser Bestimmung auch auf juristische Personen des Privatrechts<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> sGS 813.1.

<sup>68</sup> HÄFELIN/HALLER, N 747 f.

Gemäss der berühmten Formel des Bundesgerichts verlangt die verfassungsrechtliche Rechtsgleichheit, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist; vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied bzw. die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht<sup>69</sup>. So verletzt ein *Erläss* das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Dabei gilt es zu beachten, dass nicht jede tatsächliche Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung erlaubt, sondern es muss ein erheblicher tatsächlicher Unterschied vorliegen. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit unterschiedlicher Behandlungen ist es vom *Zweck des jeweiligen Erlasses* auszugehen. Dabei gilt es zu beachten, dass gewisse Schematisierungen unerlässlich sind, selbst wenn Grenzfällen nicht immer hinreichend Rechnung getragen wird<sup>70</sup>. Demzufolge ist es dem Gesetzgeber nicht verboten, Differenzierungen zu treffen, für die *sachliche* und *vernünftige Gründe* bestehen<sup>71</sup>. Die Frage, ob eine rechtliche Unterscheidung auf einem vernünftigen Grund in den zu regelnden Verhältnissen beruht, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden, je nach der herrschenden Anschauungen und den Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit<sup>72</sup>. Die Prüfung, ob eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, erfolgt auf zwei Ebenen: Zunächst wird der Gesetzeszweck durch die Auswahl der geregelten Sachverhalte und die Definition der Normadressaten festgelegt und es wird untersucht, ob der Erlass in sich widerspruchsflos, hinsichtlich seiner Wertungen konsequent und systemgerecht ist. Anschliessend wird untersucht, ob der Gesetzeszweck angesichts der Unterscheidungen, die er bewirkt, der Gerechtigkeit sowie der grundlegenden Wertungen unserer Rechts- und Staatsordnung entspricht<sup>73</sup>.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein kantonaler Erlass gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstösst, übt das Bundesgericht in der Regel grosse Zurückhaltung und belässt dem kantonalen Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, in dem es erst dann eingreift, wenn die getroffene Regelung offensichtlich den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt<sup>74</sup>. Dabei wird es regelmässig zwischen Verletzungen des Willkürverbots und solchen der Rechtsgleichheitsgebots unterschieden: Ein Erlass verstösst gegen das *Willkürverbot* gemäss Art. 9 BV, sofern er sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das *Gleichbehandlungsgebot* gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen<sup>75</sup>.

Da das Rechtsgleichheitsgebot das gesamte staatliche Handeln erfasst, muss es nicht nur in der Rechtsetzung, sondern auch in der Rechtsanwendung berücksichtigt werden. Die rechtsanwendenden Behörden sind ihrerseits gehalten, gleiche Sachverhalte mit gleichen relevanten Tatsachen gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung. Die Behörden sind demzufolge verpflichtet, die generell-abstrakten Rechtsnormen auf alle gleichgelagerten Fälle in gleicher Weise anzuwenden. Zu Schwierigkeiten kann dies insbesondere dann führen, wenn die anzuwendende Norm der Behörde einen Ermessensspielraum einräumt<sup>76</sup>.

Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis grundsätzlich nicht. Ausgenommen sind Fälle, in denen eine ständige gesetzeswidrige Praxis der Behörde vorliegt und keine Bereitschaft der Behörde erkennbar ist, von dieser Praxis abzuweichen. Äus-

---

<sup>69</sup> Vgl. unter anderem BGE 122 II 113, E. 2b.

<sup>70</sup> HÄFELIN/HALLER, N 753 ff.; BGE 123 I 1, E. 6a.

<sup>71</sup> SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 24 zu Art. 8 mit Hinweisen.

<sup>72</sup> Vgl. BGE 125 I 173, E. 6b; 131 I 313, E. 3.2.

<sup>73</sup> SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 41 zu Art. 8 BV.

<sup>74</sup> HÄFELIN/HALLER, N 762.

<sup>75</sup> Vgl. BGE 110 Ia 7, E. 2b; aus der neueren Praxis vgl. BGE 131 I 313, E. 3.2.

<sup>76</sup> Vgl. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 42; HÄFELIN/HALLER, N 765 ff.

sert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so nimmt das Bundesgericht an, sie werde zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen<sup>77</sup>.

## 2. Das Diskriminierungsverbot im Besonderen

Art. 8 Abs. 1 BV ist als allgemeines Gleichbehandlungsgebot zu verstehen, das, wie bereits gesehen, Differenzierungen zulässt, sofern diese sachlich begründet werden können. Art. 8 Abs. 2 BV zählt jedoch in nicht abschliessender Weise verschiedene Merkmale auf, die in der Regel nicht zur Begründung einer Ungleichbehandlung herangezogen werden dürfen. Neben Kriterien wie Rasse oder Herkunft gehört dazu auch das *Geschlecht*. Jede Differenzierung nach einem dieser Merkmale trägt die Vermutung der Unrechtmässigkeit in sich und erscheint somit zumindest als fragwürdig<sup>78</sup>. Dieses Diskriminierungsverbot bezweckt, krasse Benachteiligungen zu beseitigen und besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schützen.

Das Bestehen eines allgemeinen Diskriminierungsverbots bedeutet jedoch *kein Anspruch auf absolute Gleichbehandlung*. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung begründet die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal lediglich den Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, die einer *qualifizierten Rechtfertigung* bedarf. Daher bedarf jede auf eines dieser Kriterien gestützte Abgrenzung des Nachweises, dass sie nicht herabwürdigend oder Ausdruck einer bewussten oder unbewussten Stigmatisierung ist und auch nicht mit einer solchen zusammenhängt<sup>79</sup>. Das Bundesgericht verlangt als Rechtfertigung das Vorliegen *triftiger und ernsthafter Gründe*, die sich aus den tatsächlichen Unterschieden ergeben<sup>80</sup>.

Im Bereich des *Schulrechts* kann insbesondere die *Geschlechterdiskriminierung* eine Rolle spielen. Das allgemeine Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV muss hier in Verbindung mit Abs. 3 derselben Bestimmung betrachtet werden, welcher als spezieller Tatbestand die *Gleichberechtigung von Mann und Frau* statuiert. Dieser Grundsatz verbietet dem Gesetzgeber, Normen zu erlassen, die Mann und Frau ungleich behandeln und schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für Ungleichbehandlungen aus.

Die Verfassung nennt verschiedene Bereiche, in denen der Gesetzgeber für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen hat. Besonders hervorzuheben ist der Bereich *Ausbildung*. Diese stellt einen zentralen Aspekt der Gleichstellung von Mann und Frau dar<sup>81</sup>. Aus der allgemeinen Gleichstellungsregel ergibt sich bereits sinngemäss der Auftrag für den Staat, gemessen an den jeweiligen individuellen Fähigkeiten von den staatlichen Bildungsmöglichkeiten her eine gewisse Chancengleichheit für alle zu wahren. Nach der Rechtsprechung enthält Art. 8 Abs. 2 BV jedoch auch einen ausdrücklichen Auftrag an den Gesetzgeber, für die Gleichstellung von Mann und Frau, insbesondere auch in der Ausbildung zu sorgen, wobei es sich um ein gewichtiges öffentliches Interesse handelt<sup>82</sup>. Dadurch soll unter anderem auch der gleichberechtigte Zugang beider Geschlechter zu Ausbildungen und Berufen gewährleistet werden, die für Frauen aufgrund des Geschlechtes früher unbekannt waren bzw. als untypisch galten.

*Unterschiedliche Behandlungen* zwischen Mädchen und Knaben können nur ausnahmsweise zulässig sein, namentlich dann, wenn auf dem Geschlecht beruhende *biologische* oder *funktionelle Unterschiede* eine Gleichbehandlung zwischen den Geschlechtern ausschliessen<sup>83</sup>. Im Bereich der Bildung ist es davon auszugehen, dass biologische bzw. funktionelle Unterschiede kaum als Argument für eine Ungleichbehandlung vorgebracht werden können.

<sup>77</sup> Vgl. z.B. BGE 127 I 1, E. 3a; 122 II 446, E. 4a.

<sup>78</sup> Vgl. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 48 zu Art. 8 BV.

<sup>79</sup> MÜLLER, S. 416; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, N 54 zu Art. 8 BV, mit Hinweisen.

<sup>80</sup> Vgl. bereits BGE 106 Ib 182, E. 4a.

<sup>81</sup> BGE 108 Ia 22, E. 5a.

<sup>82</sup> Vgl. BGE 119 Ia 178, E. 7c.

<sup>83</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 1986, in: ZBl 1987, S. 167 ff., E. 4b; vgl. auch MÜLLER, S. 458 ff., mit Hinweisen, wobei der Autor einzig die Berufung auf biologische Gründe als zulässig erachtet.

Umstritten ist die Frage, ob Knaben und Mädchen eine *gleiche* oder „nur“ *gleichwertige Ausbildung* erhalten müssen. So erachtete das Bundesgericht beispielsweise ein Bewertungssystem bei der Zulassung zur Mittelschule, welches an die Mädchen strengere Anforderungen stellte, als verfassungswidrig; eine derartige Unterscheidung konnte nach der Rechtsprechung nicht mit angeblichen Unterschieden bei der psychischen und physischen Entwicklung von Mädchen und Knaben in einem bestimmten Alter gerechtfertigt werden<sup>84</sup>. In diesem Entscheid argumentierte das Bundesgericht im Sinne eines absoluten Differenzierungsverbots<sup>85</sup>. In einem anderen Entscheid hielt das höchste Gericht indessen fest, dass Art. 8 Abs. 3 BV (Art. 4 Abs. 2 aBV) nicht verlangt, dass Schulmädchen und -knaben in jeder Hinsicht gleichbehandelt werden; vielmehr soll diese Bestimmung sicherstellen, dass der Zugang zur gleichen Ausbildung beiden Geschlechtern ermöglicht wird, ohne Knaben oder Mädchen in bestimmten Fächern zu benachteiligen. Somit müssten Knaben und Mädchen keine gleiche, sondern eine *gleichwertige Ausbildung* geniessen können<sup>86</sup>.

Ohne diese Frage im Einzelnen klären zu wollen, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Auslegung von Art. 8 Abs. 3 BV nicht dazu führen darf, dass traditionelle Rollenverteilungen perpetuiert werden. Jedoch darf Art. 8 Abs. 3 BV auch nicht in dem Sinne verstanden werden, dass ein absolutes Differenzierungsverbot durchgesetzt werden müsste; vielmehr ist es eine Ausbildung anzustreben, welche die Geschlechterdifferenzen berücksichtigt und die Identitätsbildung von Knaben und Mädchen fördert<sup>87</sup>.

Gemäss der heute herrschenden Auffassung ist das System der Koedukation am besten geeignet, den verfassungsrechtlichen Auftrag auf rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in der Ausbildung umzusetzen. Daher erfolgt der Unterricht in den öffentlichen Schulen in der Regel geschlechtergemischt. Dies wird jedoch von der Verfassung nicht ausdrücklich verlangt: *Das Recht auf gleiche Ausbildung für Mädchen und Knaben darf nicht mit der Forderung nach Koedukation im Sinne eines geschlechtergemischten Unterrichts verwechselt werden*. 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<sup>88</sup>. Ein differenzierter Unterricht für Mädchen und Knaben darf demnach nicht zwingend mit einer Benachteiligung der Mädchen gegenüber den Knaben gleichgesetzt werden. In der neueren Lehre wird ausdrücklich auf mögliche Unzulänglichkeiten des koedukativen Unterrichts hingewiesen, die dadurch entstehen können, dass die Geschlechtsneutralität zu stark betont und die Geschlechterunterschiede zu sehr in den Hintergrund gedrängt werden<sup>89</sup>.

### **3. Bedeutung dieser Grundsätze für die Finanzierung von Privatschulen**

Wo immer der Staat im Rahmen bestehender Einrichtungen Leistungen gewährt, ist er an das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot gebunden<sup>90</sup>. Bei der Finanzierung von Privatschulen durch öffentliche Mittel stellt sich die Frage der rechtsgleichen Behandlung sowohl hinsichtlich der Rechtsetzung als auch der Rechtsanwendung.

Die Frage der Gleichbehandlung stellt sich einerseits sofern von Gesetzes wegen einzelne Schulen bzw. deren Schüler gegenüber anderen unterstützungsberechtigt sind. Mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot liegt in einer allfälligen Ungleichbehandlung der einzelnen Privatschulen noch kein Verstoss gegen Art. 8 Abs. 1 BV, sofern die vom Gesetzgeber vorgenommenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind. Hinzu kommt, dass das Schulwesen in die Regelungszuständigkeit der Kantone fällt, weshalb deren Gestaltungsspielräume gross sind und das Bundesgericht sich bei der Prüfung deren Verfassungskonformität Zurückhaltung auferlegt. Eine wichtige Rolle kommt den je-

<sup>84</sup> Vgl. BGE 108 Ia 22.

<sup>85</sup> Vgl. auch HÖRDEGEN, S. 454.

<sup>86</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 1986, in: ZBl 1987, S. 167 ff., E. 6a.

<sup>87</sup> In diesem Sinne HÖRDEGEN, S. 456 f.

<sup>88</sup> PLOTKE, *Bildung und Schule*, S. 46 f.

<sup>89</sup> Ausführlich HÖRDEGEN, S. 457 f.

<sup>90</sup> Vgl. auch KARLEN, S. 179.

weiligen gesetzlichen Grundlagen zu: Der kurze Überblick über die massgebenden kantonalen Erlasse (oben lit. C/IV/3) hat beispielsweise gezeigt, dass die meisten Rechtsnormen, welche diesen Aspekt regeln, weitgehend offen formuliert sind; als solche verstossen sie demnach nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot.

Die Frage rechtgleicher Behandlung kann sich auch im Bereich der Rechtsanwendung stellen, sofern die jeweilige gesetzliche Regelung den Behörden ein Ermessen belässt. Insbesondere bei offenen gesetzlichen Vorschriften, welche sich unbestimmter Rechtsbegriffe wie Zumutbarkeit des Besuchs einer öffentlichen Schule, öffentliches Interesse oder Entlastung des Staates bedienen, sind es in erster Linie die rechtsanwendenden Behörden, welche für die Einhaltung des Rechtsgleichheitsgebotes zu sorgen haben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es mit Blick auf das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV grundsätzlich zulässig ist, bei einer allfälligen Unterstützung von Privatschulen Unterscheidungen zu treffen, solange die jeweiligen Differenzierungen sachlich und vernünftig motiviert sind. Dies bedeutet auch, dass selbst die Ausrichtung unterschiedlich höher Beiträge je nach Schule als solche nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot verstösst; vielmehr müssen auch hier die gesamten Umstände des Einzelfalls in die Interessenabwägung einbezogen werden. Mögliche Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an einzelne Schulen können das Vorliegen eines staatlichen Auftrags, die Tatsache, dass die jeweilige Schule staatlich anerkannt wurde oder die Entlastung des Gemeinwesens sein.

Eine wichtige Rolle im Bereich der Rechtsgleichheit spielt das oben umschriebene *Diskriminierungsverbot*. Wie bereits erläutert, ist es dem Staat selbst grundsätzlich nicht verwehrt, den Unterricht an öffentlichen Schulen ganz oder teilweise geschlechtsgetrennt zu gestalten, sofern der Zugang zu einer gleichen oder zumindest gleichwertigen Ausbildung sowohl für Mädchen als auch für Knaben gewährleistet wird. Somit sind öffentliche Mädchen- bzw. Knabenschulen nicht ausgeschlossen. Umso mehr sind nach Geschlechtern getrennte Privatschulen zulässig. Demzufolge ist es auch durchaus vorstellbar, dass auch reine Mädchen- oder Knabenprivatschulen einen öffentlichen Auftrag erfüllen und daher selber bzw. ihre Schüler in den Genuss staatlicher Beiträge gelangen.

Im Lichte dieser Grundsätze stellt allein die Tatsache, dass der Staat geschlechtsgetrennte private Schulen finanziell unterstützt noch kein Verstoß gegen das Gebot der Gleichstellung von Mann und Frau nach Art. 8 Abs. 3 BV dar. Eine verpönte Diskriminierung würde jedoch dann vorliegen, wenn der Staat regelmässig nur Mädchen- bzw. Knabenschulen unterstützen würde und nicht bereit wäre, auch Ausbildungseinrichtungen für das andere Geschlecht entsprechende Beiträge auszurichten. Dies ist insbesondere der Fall, sofern die unterstützten Institutionen einen öffentlichen Auftrag erfüllen oder im Bereich des Schulobligatoriums tätig sind. Im Bereich des unentgeltlichen Grundschulunterrichts muss das Gemeinwesen zudem auch dafür sorgen, dass Mädchen und Knaben gleichermassen Zugang zur Ausbildung haben. Dies bedeutet, dass stets Schulen für beide Geschlechter zur Verfügung stehen müssen. Die Zulässigkeit der Unterstützung von Mädchen- bzw. Knabenschulen hängt demnach massgeblich von der Gestaltung der einschlägigen gesetzlichen Grundlage ab: Daraus muss insbesondere die grundsätzliche Bereitschaft des Staates hervorgehen, sowohl Mädchen- als auch Knabenschulen finanziell zu unterstützen, sofern die übrigen Kriterien für die Ausrichtung von Beiträgen an Privatschulen erfüllt sind.

Die Konformität einer Regelung zu Art. 8 BV reicht jedoch nicht, um die Zulässigkeit der finanziellen Unterstützung privater Schulen durch öffentliche Mittel zu begründen. Vielmehr müssen auch die übrigen verfassungsmässigen Rechte in die Gesamtbeurteilung einbezogen werden. Dazu ist es auf die nachstehenden Erläuterungen zu verweisen.

## II Glaubens- und Gewissensfreiheit

### 1. Grundsatz

Die in Art. 15 BV gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit stellt nicht nur ein individuelles Grundrecht, sondern auch eine objektivrechtliche Norm dar, an der sich die gesamte Staatstätigkeit zu orientieren hat. Diese Norm ist insbesondere auch im Bereich von Privatschulen von zentraler Bedeutung, da sie unter anderem die Pflicht des Staates zu *religiöser Neutralität* beinhaltet. Dies bedeutet, dass sich der Staat in seinem Handeln jeder konfessionellen oder religiösen Erwägung zu enthalten hat, welche die Freiheit der Rechtsunterworfenen in einer pluralistischen Gesellschaft gefährden könnte. Sie äussert sich in der unparteiischen, gleichmässigen Berücksichtigung der in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen<sup>91</sup>. Bezogen auf das Schulwesen bedeutet dies, dass der Schulunterricht in öffentlichen Schulen, insbesondere in der obligatorischen Primarschule, konfessionell neutral zu erfolgen hat<sup>92</sup>. Dies soll insbesondere die Achtung abweichender religiöser Überzeugungen einzelner Personen garantieren und vermeiden, dass diese sich als Aussenseiter vorkommen<sup>93</sup>. Aus solchen Überlegungen wurde beispielsweise das Anbringen von Kruzifixen in den Klassenzimmern einer Primarschule als verfassungswidrig erachtet<sup>94</sup>.

Die Neutralitätspflicht ist jedoch nicht absolut. Mit ihr im Einklang steht die öffentlichrechtliche Anerkennung einzelner Religionsgemeinschaften durch die Kantone und deren staatliche Unterstützung in der Wahrnehmung religiöser Tätigkeiten<sup>95</sup>. In der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts wird die religiöse Neutralitätspflicht des Staates folgendermassen zusammengefasst: „Der Staat darf (...) keine gezielte Beeinflussung im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung betreiben oder sich durch von ihm ausgehende oder ihm zuzurechnende Massnahmen ausdrücklich oder konkludent mit einem bestimmten Glauben oder einer bestimmten Weltanschauung identifizieren und dadurch den religiösen Frieden in einer Gesellschaft von sich aus gefährden“<sup>96</sup>.

Bezogen auf das *Schulwesen* bedeutet die Neutralitätspflicht des Staates, dass der Unterricht konfessionell neutral zu gestalten ist. Die Kantone sind demzufolge verpflichtet, den gesamten staatlichen Schulunterricht (nicht nur den Grundschulunterricht) von religiös geprägten Wertungen oder Parteinahmen für oder wider eine religiöse Haltung frei zu halten. Der Grundsatz der religiösen Neutralität der Schule bedeutet jedoch nicht die Ausrichtung der Schule an der Religionslosigkeit, sondern er verlangt vielmehr gerade die religiöse Berücksichtigung der verschiedenen in der Schule vertretenen religiösen Haltungen<sup>97</sup>. Nicht verboten ist es namentlich, religiöse Inhalte in sachlicher und objektiver Weise in den Unterricht zu integrieren<sup>98</sup>.

---

<sup>91</sup> KIENER, N 25.

<sup>92</sup> MÜLLER, S. 90 f.

<sup>93</sup> Vgl. auch FLEINER, S. 668.

<sup>94</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 1990, in: ZBl 1991, S. 70 ff.; für weitere Beispiele siehe auch MÜLLER, S. 91 und SCHEFER, S. 90 ff.

<sup>95</sup> CAVELTI, St. Galler Kommentar, N 7 zu Art. 15; BGE 125 I 347, E. 3a mit Hinweisen.

<sup>96</sup> Urteil BVerfGE vom 24. September 2003, zitiert nach KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Schulischer Bildungsauftrag und Grund- und Menschenrechte von Angehörigen religiös-kultureller Minderheiten, in: AJP 2005, S. 315 ff., 316; ähnlich Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 1990, in ZBl 1991, S. 70 ff., E. 7b: „Der Staat als Garant der (...) konfessionellen Neutralität der Schule kann sich (...) nicht die Befugnis herausnehmen, die eigene Verbundenheit mit einer Konfession in jedem Fall deutlich zu zeigen. Er muss es vermeiden, sich mit einer Mehrheits- oder Minderheitsreligion zu identifizieren und so die Überzeugungen anderer Bürger zu beurteilen“.

<sup>97</sup> Vgl. KARLEN, S. 386.

<sup>98</sup> SCHMID/SCHOTT, St. Galler Kommentar, N 18 zu Art. 62.

## 2. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Bereich des Privatschulwesens

Die *Errichtung und Führung konfessioneller Privatschulen* stehen unter dem Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Für Privatschulen gilt der Grundsatz der religiösen Neutralität nicht; daher ist es ihnen gestattet, die Aufnahme von Schülern von konfessionellen Kriterien abhängig zu machen bzw. den Unterricht nach den Grundsätzen eines bestimmten Glaubensbekenntnisses zu führen. Einschränkungen ergeben sich aus der Aufsichtspflicht des Staates, die in erster Linie die Einhaltung der massgebenden gesetzlichen Vorschriften oder Auflagen bezweckt, die jedoch die Führung einer Privatschule nach konfessionellen Grundsätzen nicht verhindert<sup>99</sup>.

Anders verhält es sich, wie bereits ausgeführt, sofern eine Schule mit privater Trägerschaft als „*öffentlich*“ zu gelten hat. Im bereits zitierten Entscheid betreffend die „Freie Primar- und Sekundarschule Freiburg“ (oben lit. C/I) hielt das Bundesgericht fest, dass Schulsysteme mit konfessionell getrennten öffentlichen Schulen für Katholiken und Reformierten verfassungswidrig ist: Dies verstösst einerseits gegen das Gebot der konfessionellen Neutralität und verhindert den im Lichte des religiösen Friedens erwünschten Kontakt zwischen Kindern verschiedener Konfessionen. Zudem müssten aus Gründen der Gleichbehandlung sämtlichen Bekenntnissen je eigene, gleichwertige Schulen angeboten werden, denn es wäre mit der konfessionellen Neutralitätspflicht des Staates nicht vereinbar, einzelnen Glaubensrichtungen den Besuch einer öffentlichen Schule zu ermöglichen, anderen aber nicht<sup>100</sup>. Doch selbst wenn die Errichtung von konfessionellen Schulen für jede Konfession möglich wäre, wären qualitative Unterschiede zwischen den verschiedenen Bekenntnisschulen unvermeidbar, was mit der konfessionellen Neutralitätspflicht des Staates unvereinbar ist. Auch die starke Beeinflussung der verschiedenen Schulen durch die Glaubensgemeinschaften wäre mit der Aufsichtspflicht des Staates über die obligatorische Schule nur schwer zu vereinbaren<sup>101</sup>. Aus diesen Gründen ist es gemäss bundesrechtlicher Rechtsprechung *nicht zulässig, dass eine öffentliche Schule den Zugang von der Konfessionszugehörigkeit abhängig macht*. Dieser Grundsatz ist auch auf *Schulen mit privater Trägerschaft* anwendbar, *die als öffentlich anerkannt wurden*. Schliesslich hielt das Bundesgericht fest, dass selbst wenn konfessionelle Schulen zulässig wären, es verfassungswidrig wäre, nur den Angehörigen einer bestimmten Konfession den Unterricht anzubieten<sup>102</sup>.

## 3. Bedeutung dieser Grundsätze für die Finanzierung von Privatschulen

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit erlaubt zwar den Besuch konfessioneller Privatschulen, gibt jedoch *keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung finanzieller Art*. Aufgrund des konfessionell neutralen öffentlichen Schulsystems ist es gemäss Rechtsprechung den Angehörigen sämtlicher Konfessionen zumutbar, die öffentliche Schule zu besuchen<sup>103</sup>.

Sofern das Gemeinwesen private Schulen unterstützen will, müssen folgende Grundsätze beachtet werden: Unmittelbar aus der Verfassung ergibt sich die Pflicht des Staates, alle religiösen Bekenntnisse gleich zu behandeln. Unter Vorbehalt der begründeten Sonderregelung für die Landeskirchen hat der Staat bei der Gewährung von Leistungen die religiöse Neutralität zu beachten und darf nicht Angehörigen bestimmter Konfessionen Sonderrechte einräumen, die er anderen Konfessionen verweigert<sup>104</sup>. Als Garant der konfessionellen Neutralität der Schule kann sich der Staat auch nicht die Befugnis herausnehmen, die eigene Verbundenheit mit einer Konfession in jedem Fall deutlich zu zeigen. Er muss es vermeiden, sich mit einer Mehrheits- oder Minderheitsreligion zu identifizieren und so die Überzeugung der Bürger anderer Bekenntnisse zu beurteilen<sup>105</sup>. Im Zusammenhang mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit kommt insbesondere der Rechtsgleichheit eine grosse Bedeutung zu: So-

<sup>99</sup> KARLEN, S. 402.

<sup>100</sup> BGE 125 I 347, E. 4e; so bereits KARLEN, S. 390 f.; vgl. auch SCHEFER, S. 63, welcher ebenfalls festhält, dass dieselben Grundsätze auch für *religiös getrennte* Schulen gelten müssen.

<sup>101</sup> Vgl. KARLEN, S. 391.

<sup>102</sup> BGE 125 I 347, E. 5.

<sup>103</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 23. März 2000, 1P.19/2000, E. 3c.

<sup>104</sup> Leitentscheid BGE 125 I 347, E. 3a bestätigt in Urteil des Bundesgerichts vom 23. März 2000, 1P.19/2000, E. 3c.

<sup>105</sup> Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 1990, ZBI 1991, S. 70 ff., E. 7b.

fern der Staat religiöse Belange unterstützt, muss er die Angehörigen verschiedener religiöser und weltanschaulicher Bekenntnisse gleich behandeln. Insofern ergibt sich aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit ein Anspruch auf Gleichbehandlung aller Konfessionen, wenn eine staatliche Unterstützung ausgerichtet wird<sup>106</sup>. Die Religionsfreiheit und somit auch die Neutralitätspflicht des Staates kann namentlich darin liegen, dass der Staat in einer religiösen oder weltanschaulichen Auseinandersetzung durch finanzielle Unterstützung eines Beteiligten in unzulässiger Weise Partei ergreift<sup>107</sup>.

Demzufolge ist es dem Staat grundsätzlich nicht verwehrt, Schulen zu unterstützen, die eine bestimmte religiöse Orientierung haben, solange diese Unterstützung nicht einzig durch die eigene Verbundenheit des Staates mit dieser Religion motiviert begründet ist. Daher hat der Staat die Grundsätze der religionsrechtlichen Parität und die Rechtsgleichheit zu beachten und darf sich nicht von konfessionellen Erwägungen leiten lassen<sup>108</sup>. Der Grundsatz der religiösen Neutralitätspflicht des Staates wäre beispielsweise verletzt, wenn das Gemeinwesen nur Privatschulen unterstützen würden, die sich zu einer bestimmten Konfession bekennen und zu denen Angehörige anderer Religionen keinen Zugang haben. Zulässig wäre es demgegenüber, eine Schule zu unterstützen, die zwar auf den Werten einer bestimmten Konfession basiert, jedoch für alle Interessenten im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten zugänglich ist und an deren Führung ein öffentliches Interesse besteht; dieses kann beispielsweise darin bestehen, dass das Gemeinwesen selber entlastet wird, weil es unter Umständen auf die Führung einer eigenen Schule verzichten kann.

### III Wirtschaftsfreiheit

#### 1. Grundsatz

Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit gewährleistet die Berufswahlfreiheit, die Berufszugangsfreiheit und die Berufsausübungsfreiheit (Art. 27 Abs. 2)<sup>109</sup>. Schutzobjekt bildet *jede privatwirtschaftliche Tätigkeit, die gestützt auf privatrechtliche Vorschriften erfolgt*<sup>110</sup>. Um in den Genuss der Wirtschaftsfreiheit zu gelangen, muss somit eine *private und wirtschaftliche Tätigkeit* ausgeübt werden. Nicht als privat gilt eine von einem Privaten ausgeführte Tätigkeit, die in der Erfüllung einer staatlichen oder kommunalen öffentlich-rechtlich übertragenen Aufgabe besteht bzw. die hoheitliche Tätigkeit des Gemeinwesens im Allgemeinen<sup>111</sup>. Als wirtschaftlich gilt eine Tätigkeit, wenn mit ihr wirtschaftliche Güter und Dienstleistungen erstellt werden, wobei es sich in erster Linie um Aktivitäten handelt, die der Erzielung eines *Gewinns* oder eines anderen *Erwerbseinkommens* dienen. Es genügt, wenn die private Tätigkeit nicht ausschliesslich ideelle Zwecke verfolgt. Wesentlich ist, dass sich das jeweilige Unternehmen kaufmännischer Mittel bedient<sup>112</sup>.

Aus grundrechtlicher Sicht steht die Privatschulerrichtungsfreiheit, sofern ein Erwerbszweck verfolgt wird, unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). In vielen Fällen verfolgen Privatschulen keine rein ideellen Zwecke, so dass sie sich grundsätzlich auf das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit berufen können. Das Bundesgericht hat dies im Zusammenhang mit einer als Verein organisierten privaten Universität anerkannt: Die Tatsache, dass eine Schulanstalt von den Schülern Schulgelder verlangt, bedeutet, dass sie sich kaufmännischer Mittel bedient und neben den kulturellen auch wirtschaftliche Zwecke verfolgt werden<sup>113</sup>. Sofern eine Privatschule lediglich im Auftrag des Kantons o-

---

<sup>106</sup> Vgl. KARLEN, S. 179 f.; SCHEFER, S. 63; vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts 1P.19/2000 vom 23. März 2000, E. 3c; vgl. ferner BGE 125 I 347, E. 3a sowie 123 I 296, E. 4b/bb.

<sup>107</sup> Vgl. BGE 118 Ia 46, E. 4e/aa; MÜLLER, S. 89.

<sup>108</sup> KARLEN, S. 402.

<sup>109</sup> VALLENDER, St. Galler Kommentar, N. 6 zu Art. 27.

<sup>110</sup> GRISEL, S. 100.

<sup>111</sup> Vgl. dazu auch MÜLLER, S. 646; SCHEFER, S. 356.

<sup>112</sup> VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 9 zu Art. 27.

<sup>113</sup> PLOTKE, Schulrecht, S. 668; BGE 128 I 19, E. 4c/aa; vgl. auch GRISEL, S. 143: „Celui qui se prévaut de l'article 31 n'a pas nécessairement pour objectif unique – ou même principal – de faire des bénéfiques. Parfois, il vise avant tout une fin idéale, par exemple sportive ou culturelle, tout en utilisant des moyens commerciaux“; anders

der der Gemeinde den Grundschulunterricht unter staatlicher Aufsicht gewährleistet, kann sie sich jedoch nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, da sie – trotz privater Trägerschaft – keine private, sondern eine ihr übertragene öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllt<sup>114</sup>. In diesem Fall unterstehen die Privatschulen zum grössten Teil der Volksschulgesetzgebung und der staatlichen Aufsicht und müssen die in der erteilten Bewilligung genannten Auflagen und Bedingungen einhalten; ihr Handlungsspielraum wird in solchen Fällen derart gering sein, dass hier ohnehin nicht mehr von einer „Wirtschaftsfreiheit“ die Rede sein kann. Aus der Wirtschaftsfreiheit lässt sich jedoch kein absoluter Anspruch ableiten, im obligatorischen Schulbereich eine Privatschule führen zu dürfen<sup>115</sup>.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Privatschulen ist auch das besondere, aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleitete Gleichbehandlungsgebot, der *Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten* (bzw. der Gewerbetreibenden), zu beachten. Danach sind staatliche Massnahmen unzulässig, wenn sie den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind, d.h. wenn sie bezwecken, in den Wettbewerb einzugreifen, um einzelne Konkurrenten oder Konkurrentengruppen gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen<sup>116</sup>. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als direkte Konkurrenten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an das gleiche Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen<sup>117</sup>.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden ist strenger als das Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 BV. Er gewährt einen Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die zwar auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen mögen, gleichzeitig aber, ohne in der Hauptstossrichtung wirtschaftlich motiviert zu sein, einzelne Konkurrenten, namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang bzw. -ausschluss begünstigen oder benachteiligen<sup>118</sup>. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten gilt indessen nicht absolut, sondern lässt gewisse Abschwächungen zu: So gestattet das Bundesgericht eine Bevorzugung bestimmter Konkurrenten bzw. Konkurrentengruppen, wenn sie durch gewichtige öffentliche oder private Interessen gerechtfertigt erscheint<sup>119</sup>. Die verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen sind gegeneinander abzuwägen und die jeweilige wettbewerbsverzerrende Massnahme ist auf ihre Verhältnismässigkeit zu prüfen; dies kann in der Praxis zu teilweise weit gehenden Ungleichbehandlungen führen<sup>120</sup>.

## **2. Die Bedeutung der Wirtschaftsfreiheit für die Finanzierung von Privatschulen**

Aus dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit lassen sich keine positiven Leistungsansprüche im Sinne eines Anspruchs auf Verbesserung der Wettbewerbsposition im Verhältnis zu den staatlichen Schulen ableiten<sup>121</sup>.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung privater Schulen durch öffentliche Mittel kann festgehalten werden, dass derartige Massnahmen geeignet sind, den Wettbewerb unter den Schulen zu verzerren, indem bestimmte Einrichtungen gegenüber anderen bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Die Wirtschaftsfreiheit, insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden schliesst indessen nicht aus, dass bestimmte Privatschulen aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden, sofern ein

---

noch BGE 97 I 116, E. 4 („Verein Freie Evangelisch-Theologische Hochschule Basel“), wo das Bundesgericht davon ausging, dass eine als Verein organisierte Schule einen rein idealen und keinen Erwerbszweck verfolgte.

<sup>114</sup> Vgl. auch GRISEL, S. 105: Sofern der Staat Private mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut, können sich diese gegenüber dem Gemeinwesen nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen; zwischen den mit öffentlichen Aufgaben betrauten Privaten und den Bürgern entsteht sodann ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis, das sich nach den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften richtet.

<sup>115</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 28. April 2003, E. 5.1.

<sup>116</sup> Vgl. BGE 125 I 431, E. 4b/aa.

<sup>117</sup> Vgl. BIAGGINI, N 12.

<sup>118</sup> BGE 125 I 431, E. 4b/aa.

<sup>119</sup> VALLANDER, St. Galler Kommentar, N 25 zu Art. 27; MÜLLER, S. 646 f.

<sup>120</sup> Vgl. die Hinweise bei BIAGGINI, N 13 zu § 49.

<sup>121</sup> WAGNER PFEIFER, S. 257.

gewichtiges öffentliches Interesse besteht und die Massnahme vor einer Verhältnismässigkeitsprüfung stand hält.

## F SCHLUSSTHESEN

1. Die *Regelung des Schulwesens* einschliesslich des Privatschulwesens fällt grundsätzlich in den *Zuständigkeitsbereich der Kantone*. Da es sich dabei um eine Materie mit einem ausgeprägt lokalen Charakter haben, räumen die Kantone ihren Gemeinden in diesem Bereich verschiedene Kompetenzen ein. Von Bundesverfassungen wegen sind die Kantone jedoch verpflichtet, für einen ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Dies stellt für die Betroffenen einen grundrechtlichen Anspruch dar, der in Art. 19 BV konkretisiert wird. Hingegen ist der Staat nicht gehalten, den Grundschulunterricht selber anzubieten, sondern kann auch einen Dritten, namentlich einen Privaten, damit beauftragen. Andererseits kann auch ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Besuch einer Privatschule bestehen; ein solcher ist beispielsweise in der St. Galler Kantonsverfassung ausdrücklich verankert.
2. Die *Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Schulen* fällt nicht immer leicht: Neben Bildungsinstitutionen, die einen öffentlichen Träger (Kanton, Gemeinden) haben, können unter bestimmten Umständen auch Schulen mit privater Trägerschaft als „öffentlich“ bezeichnet werden. Dies ist namentlich der Fall, sofern die jeweilige Einrichtung einen (förmlichen) öffentlichen Auftrag erfüllt oder zumindest verpflichtet ist, im Rahmen der vorhandenen Plätze alle geeigneten Bewerber aufzunehmen. Von Bedeutung kann in diesem Zusammenhang auch die Tatsache sein, ob die betreffende Schule massgeblich vom Staat finanziert wird, wobei dieses Kriterium nie allein massgebend sein kann.
3. In der Schweiz besteht grundsätzlich *kein Anspruch auf Finanzierung der Privatschulen durch öffentliche Mittel*. Ausgenommen sind Fälle, in welchen einzelnen Kindern der Besuch einer öffentlichen Schule, beispielsweise aufgrund von Behinderungen oder Lernschwierigkeiten, nicht zugemutet werden kann oder solche, in denen das Gemeinwesen einen Privaten mit der Durchführung des allgemeinen unentgeltlichen Grundschulunterrichts beauftragt. Dasselbe müsste auch in Fällen gelten, in denen hochbegabten Kindern der Besuch öffentlicher Schulen nicht zugemutet werden darf. In solchen Konstellationen erfüllen die Privatschulen öffentliche Aufgaben, so dass der Staat dafür zu sorgen hat, dass die betroffenen Kinder in den Genuss eines unentgeltlichen Unterrichts kommen. Im Übrigen können keine Ansprüche auf staatliche Leistungen geltend gemacht werden.
4. Zahlreiche kantonale Erlasse kennen ausdrückliche Vorschriften über die Zulässigkeit der Ausrichtung staatlicher Beiträge an private Schulen. Diese Regelungen können sowohl die Volks- als auch die Mittelschule betreffen. In der Regel wird die *Zulässigkeit staatlicher Beiträge bejaht, sofern verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind*, wie z.B. das Vorliegen eines öffentlichen Interesses bzw. eines entsprechenden Nutzens oder sofern dadurch eine Entlastung des Staates erreicht wird. Ob Beiträge ausgerichtet werden, liegt grundsätzlich im Ermessen des zuständigen Gemeinwesens. Einzelne kantonale Erlasse enthalten ausdrückliche Vorschriften über die maximal zulässige Höhe der staatlichen Unerstützung. In der Regel sind die Beiträge nicht kostendeckend.
5. Im Kanton St. Gallen wird die Frage der Zulässigkeit der Ausrichtung staatlicher Beiträge an Privatschulen im Bereich des Schulobligatoriums nicht ausdrücklich normiert. Eine *ausdrückliche gesetzliche Grundlage* ist heute aber auch im Bereich der Leistungsverwaltung (z.B. bei Ausgabenbeschlüssen) *erforderlich*. Kraft ihrer durch die Kantonsverfassung eingeräumten Autonomie sind die *Gemeinden befugt, diesen Aspekt selbständig zu regeln*. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Privatschulwesen keine spezifische Aufgabe der Schulgemeinden ist, weil diese von Gesetzes wegen grundsätzlich nur im Bereich des öffentlichen Schulwesens

über bestimmte Kompetenzen verfügen. Sofern jedoch eine Schule, die einen privaten Träger hat, als öffentlich gelten muss, kann die Frage der Ausrichtung von Staatsbeiträgen dennoch in die Zuständigkeit der Schulgemeinde fallen. Auch ist es denkbar, dass die Schulgemeinden gestützt auf Art. 10 VSG diesen Aspekt aufgrund ihrer subsidiären Kompetenz zur Regelung anderer Fragen mit lokalem Bezug, entsprechende Vorschriften erlassen dürfen. Als Universalgemeinden können die *politischen Gemeinden* die Ausrichtung von Beiträgen an private Schulen ebenfalls gesetzlich normieren.

6. a) Die Zulässigkeit der Finanzierung privater Einrichtungen durch staatliche Mittel bzw. die Modalitäten dieser Finanzierung beurteilt sich stets im Lichte der Verfassung, insbesondere der *Grundrechte*. Im Vordergrund stehen die *Rechtsgleichheit*, einschliesslich des *Diskriminierungsverbots*, die *Glaubens- und Gewissensfreiheit* sowie die *Wirtschaftsfreiheit*. *Ein absolutes Verbot, Privatschulen aus staatlichen Mitteln zu unterstützen, lässt sich aus keinem dieser Grundrechte ableiten*. Diese enthalten jedoch verschiedene Grundsätze, welche das Gemeinwesen zu beachten hat.

b) Das Gebot der *Rechtsgleichheit* i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV erlaubt es einerseits, Unterscheidungen zu treffen, sofern diese auf sachlichen, haltbaren und vernünftigen Gründen beruhen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Aspekt der *Geschlechtertrennung*. Die finanzielle Unterstützung geschlechtsgetrennter Schulen beurteilt sich in erster Linie im Lichte von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV: Grundsätzlich ist es dem Staat nicht verwehrt, geschlechtsgetrennten Privatschulen Beiträge auszurichten, solange er bereit ist, Mädchen- und Knabenschulen in gleicher Weise zu unterstützen. Dies ist insbesondere der Fall, sofern die unterstützten Schulen einen öffentlichen Auftrag erfüllen sowie im Bereich des Schulobligatoriums, weil der Staat verpflichtet ist, Mädchen und Knaben eine gleiche, zumindest aber eine gleichwertige, Ausbildung anzubieten.

c) Am stärksten wird der kommunale Handlungsspielraum bei der Regelung der Finanzierungsfrage durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit eingeschränkt, insbesondere durch die *religiöse Neutralitätspflicht des Staates*. Dem Gemeinwesen ist es namentlich verwehrt, durch die finanzielle Unterstützung einer Glaubensgemeinschaft seine Verbundenheit mit dieser zu zeigen bzw. eine oder einzelne Glaubensgemeinschaft gegenüber anderen bevorzugt zu behandeln. Sofern der Staat eine finanzielle Unterstützung für religiöse Schulen leistet, muss er dies grundsätzlich für alle Religionen gleichermaßen tun. Daher *hat sich der Staat bei der Unterstützung einzelner konfessioneller Schulen am Grundsatz der religiösen Parität sowie an der Rechtsgleichheit zu orientieren*. Die Unterstützung von Privatschulen mit einer religiösen Ausrichtung ist somit verfassungsrechtlich zulässig, sofern die genannten Kriterien eingehalten werden und ein öffentliches Interesse an der Führung solcher Schulen besteht.

d) Schliesslich können staatliche Unterstützungsmassnahmen geeignet sein, den Wettbewerb unter Schulen zu verzerren und somit gegen das Grundrecht der *Wirtschaftsfreiheit*, insbesondere den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden zu verstossen. Die Gleichbehandlung der Konkurrenten ist zwar strenger als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot, doch schliesst dieser ebenfalls nicht aus, dass Unterscheidungen getroffen werden, sofern ein öffentliches Interesse daran besteht und die jeweilige Massnahme vor einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhält.

7. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das zuständige Gemeinwesen bei der Ausrichtung von Beiträgen an Schulgelder über einen erheblichen Entscheidungsspielraum verfügt. Es ist grundsätzlich *zulässig*, bei der Regelung dieses Aspekts bestimmte *Differenzierungen vorzunehmen*, sofern die getroffenen Unterscheidungen auf *sachlichen und vernünftigen Gründen* beruhen, *nicht diskriminierend* sind, *die religionsrechtliche Parität berücksichtigen* und *nicht konfessionell motiviert* sein. Somit sind auch unterschiedlich hohe Beiträge je nach Schule nicht von vornherein unzulässig. Wie hoch diese Beiträge sein sollen bzw. dürfen, kann jedoch nicht allgemein beantwortet werden, da es sich dabei um eine Ermessensfrage handelt; diese muss unter Berücksichtigung der gesamten Umstände, wozu auch die lokalen Gegeben-

heiten zählen, beantwortet werden. Fest steht jedoch, dass der Staat beispielsweise im Bereich des Schulobligatoriums einen allgemeinen unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleisten muss; die Unentgeltlichkeit muss selbst dann garantiert werden, wenn das Gemeinwesen diese Aufgabe an private Dritte delegiert. Dies kann allenfalls gebieten, dass kostendeckende Beiträge ausgerichtet werden. Höhere Beiträge können auch als gerechtfertigt erscheinen, sofern die unterstützte Schule einen öffentlichen Auftrag erfüllt bzw. wenn die jeweilige Einrichtung öffentlich anerkannt wurde. Schliesslich gilt es zu beachten, dass Schulen, die zu einem überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, unter Umständen als öffentlich gelten müssen. Dies bedeutet unter anderem, dass das Gemeinwesen berechtigt ist, diese Schulen einer strengeren Aufsichtspflicht bzw. Auflagen zu unterstellen.

Fribourg, 20. Mai 2007

Prof. Thomas Fleiner

Dr.iur. Daniela Ivanov