Interpellation Ledergerber-Kirchberg / Mächler-Zuzwil / Rüegg-Niederhelfenschwil
(26 Mitunterzeichnende) vom 23. Februar 2010

Oberstufe Zuzwil

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. März 2010

Die Interpellantin und die Interpellanten stellen in ihrer Interpellation vom 23. Februar 2010 Fragen zur anstehenden Neuorganisation des Oberstufenbesuchs für die Jugendlichen aus Zuzwil. Die Regierung antwortet wie folgt:

1. / 3. Primarschulrat und Gemeinderat Zuzwil haben am 7. Juli 2009 beim Bildungsdepartement um eine vorprüfende Stellungnahme zu zwei Varianten der Oberstufenorganisation – zu einer eigenen Oberstufe und zu einer vertraglichen Anbindung an die Klosterschule St.Katharina in Wil (nachstehend St.Katharina) – nachgesucht. Im August 2009 haben die Gemeinderäte von Zuzwil und Niederhelfenschwil eine dritte, im Vorprüfungsgesuch nicht erwähnte Variante ins Spiel gebracht, nämlich eine parallele Trägerschaft der Oberstufe durch die beiden Gemeinden Zuzwil und Niederhelfenschwil (Variante «50:50»). Diese Variante bedurfte Abklärungen hinsichtlich der Verträglichkeit mit dem formellen Gemeindefrecht. Diese Abklärungen wurden durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Amt für Gemeinden im Departement des Innern (Federführung), dem Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes und den beiden Gemeindepräsidenten, im Winter 2009 / 2010 getätigt. Da das Bildungsdepartement der Variante «50:50» unter dem Vorbehalt der formellrechtlichen Zulässigkeit positiv gegenüber stand und steht, wartete es mit einer Stellungnahme zu den beiden Varianten, die ihm am 7. Juli 2009 unterbreitet worden waren, vorerst zu. Es hat den Behörden dieses Vorgehen am 16. September 2009 schriftlich mitgeteilt und begründet.

Inzwischen sind die formalrechtlichen Abklärungen zur Variante «50:50» mit positivem Ergebnis abgeschlossen. Ausserdem hat sich am 26. Februar 2010 die Bürgerschaft der Primarschulgemeinde Zuzwil dafür ausgesprochen, über die Variantenwahl am 13. Juni 2010 an der Urne abzustimmen. Diese Meilensteine waren für das Bildungsdepartement Anlass, die Sistierung des Vorprüfungsbescheides zum Gesuch vom 7. Juli 2009 aufzuheben und den Behörden von Zuzwil bis Ende März 2010 eine Stellungnahme in Aussicht zu stellen. Die Behörden wurden am 2. März 2010 über dieses Vorgehen schriftlich vorinformiert.

2. a) Die Ausgangslage für die Oberstufe in Zuzwil und Niederhelfenschwil ist die folgende: Auf das Gebiet der politischen Gemeinde Niederhelfenschwil erstreckt sich die Oberstufenschulgemeinde Niederhelfenschwil. Diese führt auf ihrem Gebiet das Oberstufenzentrum Sproochbrugg. Auf dem Gebiet der politischen Gemeinde Zuzwil besteht kein Träger der Oberstufe. Daher kommt hier Art. 8 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) zum Tragen: Danach ist es Sache der Primarschulgemeinde Zuzwil, für ihre Jugendlichen den Oberstufenbesuch durch Vertrag mit einer benachbarten Oberstufe sicherzustellen. Unter diesem Titel war die Primarschulgemeinde Zuzwil während Jahrzehnten vertraglich am Oberstufenzentrum Sproochbrugg angeschlossen. Daneben zahlte sie auch das Schulgeld für den freiwilligen Besuch von St.Katharina durch Sekundarschülerinnen aus ihrem Gebiet. Die Vertragsbeziehung zwischen Zuzwil und Niederhelfenschwil war durch die – im Kanton einzigartige – Besonderheit geprägt, dass der vertragliche Nutzer (Zuzwil) grundsätzlich mehr Jugendliche aufweist als der trägerschaftliche Nutzer (Niederhelfenschwil). Unter Berücksichtigung der Schülerinnen, die St.Katharina besuchen,

ergab sich eine etwa hälftige Belegung des Oberstufenzentrums Sproochbrugg durch Jugendliche aus beiden Gemeinden. Im Widerspruch zu diesen Grössenverhältnissen stand die Tatsache, dass für die Zuzwiler Schulbürgerinnen und -bürger keine Mitsprache in der Oberstufe bestand. Diese zunehmend als unbefriedigend empfundene Situation hat mittlerweile dazu geführt, dass der langjährige Schulvertrag gekündigt wurde und eine anderweitige Schulorganisation angestrebt wird. Während der Lösungssuche wird der Vertrag auf Zusehen hin weiter erfüllt.

b) Für die neue Oberstufenorganisation in Zuzwil (gegebenenfalls mit Auswirkungen auf die Oberstufenorganisation von Niederhelfenschwil) stehen im Wesentlichen vier Varianten zur Diskussion:

1. *Gemeinsame Oberstufenschulgemeinde Zuzwil-Niederhelfenschwil*: Das Gemeindegebiet der Oberstufe Sproochbrugg wird über das Gebiet der politischen Gemeinde Niederhelfenschwil hinaus auch auf das Gebiet der politischen Gemeinde Zuzwil ausgedehnt. Die Jugendlichen aus Zuzwil besuchen weiterhin, zusammen mit den Jugendlichen aus Niederhelfenschwil, die Oberstufe in der Sproochbrugg. Ihre Eltern und alle Bürgerinnen und Bürger aus Zuzwil erhalten das Mitbestimmungsrecht in Oberstufenfragen. Diese Variante wurde von Zuzwiler Seite favorisiert, jedoch von Niederhelfenschwiler Seite verworfen, weil mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse in der Bürgerschaft eine «Majorisierung» durch Zuzwil befürchtet wurde.
2. *Parallele Trägerschaft durch Niederhelfenschwil und Zuzwil «50:50»*: Die politischen Gemeinden Niederhelfenschwil und Zuzwil verankern in ihren Gemeindeordnungen je für sich die Zuständigkeit für die Führung der Oberstufe und sehen dafür die nötigen Instanzen vor. Diese Instanzen werden identisch geregelt und organisiert, so dass sie im Ergebnis funktionell und personell deckungsgleich sind und die Oberstufe homogen geführt wird. Schulstandort bleibt das Oberstufenzentrum Sproochbrugg; Zuzwil verzichtet auf ein eigenes Schulhaus und beteiligt sich am Schulhaus Sproochbrugg, dies in einer abzusprechenden Form. Vor diesem Hintergrund werden möglichst viele Zuständigkeiten an die deckungsgleichen Instanzen delegiert. Ausgenommen von dieser Delegation bleiben die Bürgerschaften, die ihre zwingenden Kompetenzen getrennt wahrzunehmen haben (Voranschläge, Kredite, Referenden / Initiativen).
3. *Eigenständige Oberstufe in Zuzwil*: In Zuzwil wird eine eigene Oberstufe gegründet, und es werden dafür neue bzw. eigene Schulräumlichkeiten bereitgestellt. Die Neugründung bedarf der Bewilligung der Regierung nach Art. 5 VSG. Die Bewilligung ist von Gesetzes wegen zu erteilen, wenn die Schülerzahl ein vollständiges Unterrichtsangebot gewährleistet und wenn dem Kanton gegenüber der bisherigen Organisation kein wesentlicher zusätzlicher Aufwand entsteht.
4. *Angliederung der Oberstufe Zuzwil an St.Katharina*: Die Primarschulgemeinde Zuzwil wählt als Nachfolgerin ihrer bisherigen Vertragspartnerin zur Sicherstellung des Oberstufenbesuchs, der Oberstufenschulgemeinde Niederhelfenschwil, eine neue Vertragspartnerin, St.Katharina. St.Katharina hat die Bereitschaft signalisiert, in diesem Fall neuen Schulraum zu schaffen bzw. von der Primarschulgemeinde Zuzwil nicht mehr benötigten Schulraum zu übernehmen sowie ihr Schulangebot erstens auf eine Realschule und zweitens auf die Beschulung von Knaben auszuweiten. Festhalten will St.Katharina auch in seiner Rolle als offizielle Vertragsschule für Zuzwil an den Besonderheiten (1.) katholische Werteschule mit christlicher Prägung und ökumenischer Offenheit einerseits sowie (2.) geschlechtergetrennter (se-edukativer) Unterricht anderseits.

c) Die Organisation des Oberstufenbesuchs für ihre Jugendlichen ist grundsätzlich Sache der Gemeindebehörden und -bürgerschaften von Zuzwil. Unter Umständen sind die Gemeindebehörden und -bürgerschaften von Niederhelfenschwil einzubeziehen (obige Varianten 1 und 2). Der Kanton ist mitentscheidend nur beteiligt, wenn eine neue Schule eröffnet werden soll, was bei Variante 3 der Fall ist; diesfalls ist eine schulrechtliche Bewilligung (Federführung: Bildungsdepartement) und allenfalls ein Entscheid über die Berücksichtigung des Mehraufwandes im Finanzausgleich (Zuständigkeitsbereich des Departementes des Innern) erforderlich. Für die anderen Lösungsvarianten beschränkt sich der Kanton auf die Beratung und Aufsicht, hinsichtlich des Schulrechts durch das Bildungsdepartement und hinsichtlich des formellen Gemeinderechts durch das Departement des Innern; auf dieser Ebene ist Variante 1 unproblematisch, während sich Fragen bezüglich Variante 2 (Gemeinderecht) und Variante 4 (Schulrecht) stellen.

d) Die Regierung wertet die vier Varianten unter dem Vorbehalt einer genaueren Prüfung, soweit eine solche nach einem Vorentscheid der Bürgerschaft erforderlich würde, wie folgt:

1. *Gemeinsame Oberstufenschulgemeinde Zuzwil-Niederhelfenschwil*: Eine gemeinsame Oberstufenschulgemeinde wäre die Lösung der ersten Wahl. Sie würde auf der bestehenden Nutzung des Oberstufenschulhauses Sproochbrugg durch die Jugendlichen beider Gemeinden aufbauen sowie den Zuzwiler Bürgerinnen und Bürgern die demokratische Mitsprache in Oberstufenangelegenheiten verschaffen. Sie wäre das Modell der Vernunft und würde insbesondere verhindern, dass in Zuzwil Schulraum neu geschaffen werden muss mit dem Ergebnis, dass in Niederhelfenschwil Schulraum leer steht. Die Schulliegenschaft Sproochbrugg ist in räumlicher und baulicher Hinsicht zeitgemäss und zukunftsfähig. Sie würde auch die zusätzliche Aufnahme der Schülerinnen aus Zuzwil, welche heute St.Katharina besuchen, verkraften. Bauliche Sanierungen von nennenswertem Ausmass stehen in absehbarer Zeit nicht an. Es ist bedauerlich, dass die Behörden von Niederhelfenschwil die gemeinsame Oberstufenschulgemeinde wegen Bedenken betreffend eine allfällige «Majorisierung» innerhalb der Bürgerschaft nicht weiter verfolgen wollten.
2. *Parallele Trägerschaft durch Niederhelfenschwil und Zuzwil «50:50»*: Die Lösung «50:50» kommt einer gemeinsamen Oberstufenschulgemeinde am nächsten. Sie ist insoweit zu unterstützen, als auch mit ihr das bestehende Schulhaus ausgelastet bleibt und die Zuzwiler Bürgerschaft Mitwirkungsrechte erhält. Ein Restrisiko unterschiedlicher Entscheide der Bürgerschaften in Grundsatzfragen (Voranschläge, Kredite usw.) ist nicht von der Hand zu weisen, kann aber in Kauf genommen werden.
3. *Eigenständige Oberstufe in Zuzwil*: Schulrechtlich gesehen ist eine eigenständige Oberstufe in Zuzwil machbar. Die Schülerzahlen sind genügend, sowohl in einem neuen Oberstufenzentrum Zuzwil als auch im bestehenden Oberstufenzentrum Sproochbrugg, wenn sich dessen Einzugsgebiet neu auf Niederhelfenschwil beschränkt.

Finanziell gesehen entspricht eine eigene Oberstufe Zuzwil einem haushälterischen Umgang mit den Mitteln nicht. Sie führt in Zuzwil zu Raumbedarf und in der Sproochbrugg zu brach liegendem Schulraum. Dies verursacht zusätzliche Kosten. Diese zusätzlichen Kosten dürfen nach Art. 135 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) im Finanzausgleich nicht angerechnet werden, denn die beteiligten Gemeinden geben eine jahrzehntelange, bewährte und gebotene Kooperation auf und verletzen damit Art.96 der Kantonsverfassung (sGS 111.1). Die zusätzlichen Kosten müssen deshalb ausschliesslich durch die Gemeindesteuer-Zahlerinnen und -Zahler gedeckt werden.

Mit dem Respekt vor der Gemeindeautonomie bzw. den Entscheiden der Bürgerschaften ist eine eigene Oberstufe als bewilligungsfähig zu beurteilen. Die finanziellen Konsequenzen dürfen aber nicht durch den Kanton mitgetragen werden. Diese Variante läuft

allen Bestrebungen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zuwider.

4. *Angliederung der Oberstufe Zuzwil an St.Katharina*: Ein entsprechender Vertrag ist im Grundsatz Sache der Vertragsparteien (Primarschulgemeinde Zuzwil und St.Katharina). Allerdings sind zur Sicherstellung der genügenden, unentgeltlichen und konfessionell neutralen Grundschulung für die Jugendlichen aus Zuzwil zwei Bedingungen kumulativ und kompromisslos zu erfüllen: Erstens muss St.Katharina für alle Schülerinnen und Schüler aus Zuzwil offen stehen, unbesehen der Einstellung ihrer Eltern zur Werteschule. Zweitens muss die Primarschulgemeinde Zuzwil eine längerfristig gesicherte alternative Vertragslösung mit einer benachbarten Oberstufe aushandeln, in welche Schülerinnen und Schüler eintreten können, deren Eltern eine Beschulung in St.Katharina (ohne Begründungszwang) ablehnen.