IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen (Übertragung des Beschulungsauftrags an private und öffentliche Schulen mit christlich-humanistischer Prägung)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 24. November 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 2

1 Auftrag 2

2 Anpassung der Kantonsverfassung 3

2.1 Kantonsinternes Verfahren 3

2.2 Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung 4

3 Ausgangslage in Bezug auf den Motionsauftrag 5

3.1 Christliche Schulen katholischer Prägung im Kanton St.Gallen 5

3.2 Geltende Rechtslage 6

3.2.1 Grundschulunterricht 6

3.2.2 Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie religiöse Neutralität 7

3.2.3 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot 9

4 Neue Verfassungsbestimmung 11

4.1 Umsetzung des Auftrags 11

4.2 Rechtliche Einordnung der neuen Verfassungsbestimmung 12

4.2.1 Bereits bestehende Möglichkeit zum Abschluss von Beschulungsverträgen 12

4.2.2 Bezug auf christliche Werte 12

4.2.3 Gleichbehandlung der Geschlechter 13

5 Finanzielle Auswirkungen 14

6 Referendum 14

7 Erlass von Gesetzes- und Verordnungsrecht 14

8 Antrag 14

IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen 15

Zusammenfassung

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 17. Januar 2025 i.S. A., B. und C. gegen Stif tung Schule St.Katharina, Politische Gemeinde Wil und Departement des Innern des Kantons St.Gallen (BGE 151 I 314) festgestellt, dass der derzeitige Betrieb der Mädchensekundarschule St.Katharina in Wil (nachfolgend Kathi) verfassungswidrig sei, weil einerseits die konfessionellen Unterrichtsinhalte am Kathi eine Intensität aufwiesen, die mit dem Neutralitätsgebot für öffentliche Schulen nicht mehr vereinbar sei. Anderseits verstosse es gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, dass der Zugang zum Kathi ausschliesslich Mädchen offenstehe, zumal in der Schweiz der Grundsatz des gemischtgeschlechtlichen Unterrichts gelte.

Zufolge des erwähnten Bundesgerichtsurteils hat der Kantonsrat am 17. September 2025 die Motion 42.25.01 «Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern» gutgeheissen und die Regierung eingeladen, ihm Botschaft und Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung vorzulegen. Ziel ist es dabei, die Möglichkeit der Gemeinden zum Abschluss von Beschulungsverträgen mit privaten und öffentlichen Schulen zu ermöglichen, namentlich an solche, die christlich-humanistische Werte im Sinn der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln.

Mit dieser Vorlage erfüllt die Regierung den erwähnten Motionsauftrag. Sie orientiert sich dabei eng am ausformulierten Auftrag für die Ergänzung der Kantonsverfassung. Abweichend vom Motionsauftrag schlägt die Regierung vor, nicht Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), sondern Art. 90 KV mit zwei zusätzlichen Absätzen zu ergänzen, weil es um eine Frage der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und nicht direkt um eine Frage der Autonomie geht. Die Regierung schlägt zudem vor, dass in der Verfassungsbestimmung auf den Hinweis verzichtet wird, dass das Gesetz die weiteren Voraussetzungen regelt. Dies einerseits vor dem Hintergrund, dass unabhängig von einem solchen Hinweis Regelungen auf Gesetzesstufe möglich sind. Anderseits geht die Regierung davon aus, dass entsprechende Regelungen nicht im kantonalen Recht, sondern auf kommunaler Ebene zu erlassen wären, damit den örtlichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden kann. Ergänzend zum Motionsauftrag schlägt die Regierung sodann vor, zusätzlich zum Verbot einer Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Unterrichtsinhalten auch ein solches für die Teilnahme an religiösen Veranstaltungen aufzunehmen. Über die erwähnten Punkte hinaus werden lediglich geringfügige legistische Abweichungen vom Motionsauftrag vorgeschlagen.

Der vorliegende IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen untersteht dem obligatorischen Verfassungsreferendum. Die Änderung der Kantonsverfassung bedarf sodann der Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des IV. Nachtrags zur Verfassung des Kantons St.Gallen (Übertragung des Beschulungsauftrags an private und öffentliche Schulen mit christlich-humanistischer Prägung).

1 Auftrag

Der Kantonsrat hiess am 17. September 2025 die Motion 42.25.01 «Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern» mit folgendem Wortlaut gut:

> «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat innerhalb eines Jahres Botschaft und Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung vorzulegen, damit gewachsene und bewährte Schulformen respektiert und abgesichert werden. Sinngemäss ist Art. 89 KV wie folgt [durch] einen neuen Abs. 2bis zu ergänzen: ‹Die Gemeinde ist insbesondere ermächtigt, zur Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags Verträge mit privaten und öffentlichen Schulen abzuschliessen und ihnen Schulgelder auszurichten, namentlich an Schulen, welche christlich-humanistische Werte im Sinne der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln. Der Zugang zu einer ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Schule hat allen Schülerinnen und Schülern, unabhängig von ihrer Religion, offenzustehen. Es darf keine Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Unterrichtsinhalten bestehen. Geschlechtergetrennte Unterrichtsformen sind zulässig. Das Gesetz regelt die weiteren Voraussetzungen.›»

Die Motion wurde vor dem Hintergrund des Bundesgerichtsurteils 151 I 314 vom 17. Januar 2025 i.S. A., B. und C. gegen Stiftung Schule St.Katharina, Politische Gemeinde Wil und Departement des Innern des Kantons St.Gallen am 10. März 2025 eingereicht. In diesem Urteil stellte das Bundesgericht fest, dass der derzeitige Betrieb der Mädchensekundarschule St.Katharina in Wil (nachfolgend Kathi) verfassungswidrig sei, weil einerseits die konfessionellen Unterrichtsinhalte am Kathi eine Intensität aufwiesen, die mit dem Neutralitätsgebot für öffentliche Schulen nicht mehr vereinbar sei. Anderseits verstosse es gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, dass der Zugang zum Kathi ausschliesslich Mädchen offenstehe, zumal in der Schweiz der Grundsatz des gemischtgeschlechtlichen Unterrichts gelte (vgl. zum Urteil nachstehend Abschnitt 3.2).

Die Motion zielt darauf ab, den Bestand von christlich geprägten Schulen im Kanton zu sichern, indem auf Verfassungsebene vorgesehen wird, dass die öffentlichen Schulträger mit den betreffenden Privatschulen Verträge über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern ihres Gemeindegebiets abschliessen und ihnen ein Schulgeld zahlen können. Die Motionäre halten zudem fest, dass die Kantone im Bereich der Schulgesetzgebung bundesverfassungsrechtlich nicht auf geschlechtergemischten Unterricht verpflichtet werden könnten. Die neue Bestimmung in der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sei von der Bundesversammlung zu gewährleisten (Art. 51 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Sobald die Gewährleistung durch die Bundesversammlung erfolgt sei, sei die Bestimmung für das Bundesgericht verbindlich, sie wäre nicht anfechtbar und könnte erst dann wieder geprüft werden, wenn das übergeordnete Recht sich weiterentwickeln würde.

2 Anpassung der Kantonsverfassung

2.1 Kantonsinternes Verfahren

Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) kann durch Gesamt- oder Teilrevision geändert werden. Eine Revision erfolgt im Verfahren der Gesetzgebung, soweit die Kantonsverfassung nichts anderes bestimmt (Art. 112 KV). Das Verfahren der Teilrevision wird eingeleitet entweder mit einem Beschluss des Kantonsrates (von sich aus oder aufgrund einer Einheitsinitiative) oder mit einer Verfassungsinitiative. Der Kantonsrat beschliesst Verfassungsänderungen (Art. 65 Abs. 1 Bst. a KV). Die Teilrevision untersteht dem obligatorischen Verfassungsreferendum (Art. 48 Bst. a KV i.V.m. Art. 4 Bst. b des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]).

2.2 Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung

Die Kantonsverfassung bedarf der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widerspricht (Art. 52 Abs. 2 BV). Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen stellt im Sinn einer Genehmigung ein Instrument der Bundesaufsicht und -kontrolle dar: Diese soll verhindern, dass die Kantone in ihrem autonomen Wirkungsbereich den vom Bundesrecht gesetzten Rahmen verletzen.[1]

Die Bundesversammlung kann eine Kantonsverfassung nur dann gewährleisten, wenn diese bundesrechtskonform ist. Dies geht nicht nur aus Art. 52 Abs. 2 Satz 2 BV, sondern bereits aus Art. 49 BV hervor, wonach das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht und der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen hat.

Die Kantonsverfassung darf dem Bundesrecht schlechthin nicht widersprechen, sei es geschrieben oder ungeschrieben. Unerheblich ist zudem, auf welcher Normstufe das Bundesrecht erlassen worden ist. Nicht nur die Bundesverfassung und Bundesgesetze, sondern auch Verordnungsrecht des Bundes muss von den Kantonsverfassungen beachtet werden. Das Bundesrecht umfasst zudem auch das für die Schweiz massgebliche Völkerrecht.[2]

Die Gewährleistung ist unter anderem ein Aufsichtsmittel des Bundes gegenüber den Kantonen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht nach dem klaren Wortlaut von Art. 52 Abs. 2 Satz 2 BV ein Anspruch des Kantons auf Gewährleistung bzw. für den Bund die Verpflichtung, die Gewährleistung zu erteilen. Damit übernimmt er eine Garantenstellung und verpflichtet sich zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone. Gegenstand der Gewährleistung sind die kantonalen Verfassungen im formellen Sinn. Der Gewährleistung unterliegen totalrevidierte Kantonsverfassungen und jede einzeln zur Volksabstimmung gebrachte Verfassungsvorschrift.[3] Die Bundesversammlung übt dabei nur eine Rechtskontrolle, nicht aber eine Ermessensüberprüfung aus.[4] Sie überprüft die Kantonsverfassung daraufhin, ob sie den inhaltlichen Anforderungen von Art. 51 BV genügt. Sie ist dabei auf eine Rechtskontrolle beschränkt und darf nicht auf politische Argumente abstellen.[5]

Eine Gewährleistung hat in Bezug auf die Kantonsverfassung bloss deklaratorische Wirkung. Das bedeutet, dass die kantonalen Verfassungsvorschriften zu ihrer Gültigkeit nicht der Gewährleistung bedürfen, sondern schon vorher in Kraft treten können.[6] Die Gewährleistungsverweigerung bewirkt jedoch die Bundesrechtswidrigkeit der kantonalen Verfassungsbestimmungen. Dabei wird angenommen, dass die Bundesrechtswidrigkeit von Anfang an bestanden hat und die Vorschriften sind von Anfang an nichtig. Nicht gewährleistete Verfassungsnormen müssen vom Kanton aufgehoben oder abgeändert werden. Die Verweigerung der Gewährleistung kann nicht mit Beschwerde angefochten werden.[7]

---

1 P. Egli / A. Ruch, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg), Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich / St.Gallen 2023, Art. 51 Rz. 9.

2 P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 26.

3 Die Kantone sind verpflichtet, angenommene Verfassungen und Verfassungsbestimmungen dem Bund zur Gewährleistung vorzulegen, vgl. P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 36.

4 P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 28 ff.

5 Häfelin / Haller / Keller / Thurnherr, Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich 2024, Rz. 1263.

6 P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 30.

7 P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 31.

Eine gewährleistete Kantonsverfassungsbestimmung wird vom Bundesgericht grundsätzlich als bindend erachtet und nicht im abstrakten Normenkontrollverfahren überprüft.[8] Dies mit der Begründung, dass der Verfassungsgeber die abstrakte Überprüfung von Kantonsverfassungen nicht zwei verschiedenen Organen habe übertragen wollen und eine zweifache Kontrolle die Gefahr unterschiedlicher Entscheidungen mit sich brächte. Die Unüberprüfbarkeit erstreckt sich auch auf die Anwendungsakte der gewährleisteten Verfassungen und damit auch auf die kantonalen Gesetze, soweit diese inhaltlich mit den gewährleisteten Verfassungsbestimmungen übereinstimmen.[9]

3 Ausgangslage in Bezug auf den Motionsauftrag

3.1 Christliche Schulen katholischer Prägung im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen bestehen verschiedene christliche Schulen mit katholischer Prägung, die nach der Aufhebung des Klosters St.Gallen gegründet wurden und sich als einen Teil des lebendigen Klostererbes im Kanton St.Gallen verstehen. Sie gelten aus Sicht des Volksschulgesetzes als Privatschulen. Jedoch können die kommunalen Schulträger mit ihnen Beschulungsverträge mit entsprechender finanzieller Abgeltung abschliessen, sofern im kommunalen Recht dafür eine entsprechende Grundlage besteht (siehe nachstehend Abschnitt 3.2.1). Zu diesen Schulen zählen das Kathi, die Maitlisek Gossau, die Schule Waid Mörschwil und auf der Sekundarstufe II das Gymnasium Friedberg in Gossau.

Die erwähnten Schulen haben zusammen mit dem Katholischen Konfessionsteil im Sinn eines gemeinsamen ideellen Fundaments folgende sechs Werte herausgearbeitet, auf denen sie aufbauen[10]:
– Achtsam sein (Empathie, Feinfühligkeit).
– Spiritualität wecken.
– Offen sein.
– Vertrauen schenken.
– Wertschätzung leben.
– Selbstbewusstsein fördern.

In der Beschreibung der Werte wird an verschiedenen Stellen auf die Botschaft und Praxis Jesu referenziert. Im Wert «Spiritualität wecken» wird zudem explizit festgehalten, nebst theoretischer Auseinandersetzung mit dem Bereich Spiritualität seien verschiedene Angebote und Unterrichtseinheiten vorhanden, in denen Spiritualität erfahrbar werde. Namentlich genannt werden Besinnungstage, Exkursionen in Natur und Kultur, Meditation, Gottesdienste.

Die Standortgemeinden Wil, Gossau und Mörschwil haben mit den erwähnten Schulen Beschulungsverträge abgeschlossen bzw. übernehmen für den Besuch dieser Schulen durch Jugendliche mit schulrechtlichem Aufenthalt auf dem Gemeindegebiet das Schulgeld. Auch andere Schulträger ermöglichen Schülerinnen und – im Fall der Schule Waid in Mörschwil – auch Schülern gestützt auf entsprechende Grundlagen im kommunalen Recht den Besuch dieser Schulen unter Übernahme des Schulgelds.

Einen besonderen Status geniesst die Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen (nachfolgend «Flade»). Nach Art. 4 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) kann der Katholische Konfessionsteil als Oberstufenschulgemeinde in der politischen Gemeinde St.Gallen eine Sekundarschule und eine Realschule führen. Er tut dies mit der Flade

8 Vgl. statt vieler BGE 145 I 259 Erw. 5.1 und 140 I 394 Erw. 9.1, 403 f.

9 P. Egli / A. Ruch, a.a.O., Rz. 34.

10 Vgl. Werte bilden.ch – Ein Bildungsengagement des Katholischen Konfessionsteils, abrufbar unter https://werte-bilden.ch/werte/.

in St.Gallen an drei Standorten («Buäbäflade» im Klosterschulhaus, «Meitleflade» im Gallusschulhaus, geschlechtergemischte Oberstufe im Notkerschulhaus). Die Flade definiert sich selber ebenfalls als «christliche Schule katholischer Prägung»[11]. Mit der Verankerung als Oberstufenschulgemeinde im Volksschulgesetz gilt die Flade – anders als das Kathi und die Maitlisek – von Gesetzes wegen und unabhängig von Beschulungsverträgen mit kommunalen Volksschulträgern als öffentliche Schule.

Die genannten Schulen blicken auf eine lange Tradition zurück und sind ein fester Bestandteil der St.Galler Schullandschaft. Sie leisten als solche einen wertvollen Beitrag zur Bildung im Kanton St.Gallen.

3.2 Geltende Rechtslage

3.2.1 Grundschulunterricht

Die Schulhoheit liegt bei den Kantonen (Art. 62 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 3 BV). Diese sorgen für einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht (Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV). Die inhaltlichen Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stellt, belässt den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Der in Art. 19 BV vorgesehene Unterricht muss jedoch für die Einzelne und den Einzelnen angemessen und geeignet sein. Er muss die Schulpflichtigen auf ein eigenverantwortliches Leben im modernen Alltag vorbereiten. Sodann sind die Kantone verpflichtet, die Grundschule verfassungskonform auszugestalten.

Im Kanton St.Gallen sind die Gemeinden und Schulgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule (Art. 4 Abs. 1 VSG). Sie sind verantwortlich für die Beschulung aller schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen mit schulrechtlichem Aufenthalt auf dem Gemeindegebiet. Bei der Erfüllung des Beschulungsauftrags haben die kommunalen Volksschulträger die Vorgaben des übergeordneten Rechts – insbesondere der Bundes- und Kantonsverfassung sowie des Volksschulgesetzes und der ihm nachgelagerten kantonalen Erlasse – zu beachten. Darüber hinaus sind sie in der Umsetzung des Beschulungsauftrags autonom und können insbesondere im kommunalen Recht eigene Regelungen treffen, soweit das kantonale Recht einen Bereich nicht abschliessend regelt (Art. 26 Abs. 2 KV). Die Gemeinde setzt Recht durch die Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen. Diese ordnen allgemein verbindlich Rechte und Pflichten der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisation der Behörden (Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Das Volksschulgesetz verpflichtet zudem die kommunalen Schulträger ausdrücklich, eine Schulordnung zu erlassen, die ergänzende Vorschriften über den örtlichen Schulbetrieb sowie über Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten enthält (Art. 33 Abs. 1 VSG).

Obwohl die Bildung eine öffentliche Aufgabe ist, liegt kein Monopol im Rechtssinn vor.[12] Der Grundschulunterricht untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV). Aus der Aufsicht folgt, dass der Verfassungsgeber von der Möglichkeit privater Schulen ausgeht, diese aber staatlicher Aufsicht unterstehen. Die Bundesverfassung will damit sicherstellen, dass der Grundschulunterricht auch dann, wenn er von nicht öffentlichen Schulen wahrgenommen wird, ausreichend ist. Auf kantonaler Ebene wird das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen, ausdrücklich von der Kantonsverfassung anerkannt (Art. 3 Bst. a KV).

11 https://www.flade.ch/flade/

12 BGE 129 II 497 Erw. 5.4.9.

Über die Zulässigkeit von privaten Einrichtungen hinaus besteht auch die Möglichkeit, dass das Gemeinwesen in einem bestimmten Umfang auf die Führung eigener staatlicher Einrichtungen verzichtet und anstelle staatlicher Schulen private Schulen mit der Durchführung der öffentlichen Aufgabe Bildung betraut. Das Bundesgericht hielt vor diesem Hintergrund fest, dass es im Grundsatz zulässig ist, die Führung einer öffentlichen Sekundarschule an eine private Schulträgerin zu übertragen. Mit Art. 126 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 GG besteht im Kanton St.Gallen eine ausreichende gesetzliche Grundlage, mit einem seinerseits dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschulungsvertrag die Erfüllung von Staatsaufgaben zu übertragen.[13] Findet eine solche eigentliche Aufgabenübertragung (etwa über eine Leistungsvereinbarung) statt, werden die Leistungserbringer funktionell zu Verwaltungsträgern. Sie sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Soweit eine Privatschule eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, gilt sie als öffentliche Schule. Zudem behält der Staat auch bei einer Aufgabenübertragung seine Gewährleistungsverantwortung für einen ausreichenden und mit dem übergeordneten Recht konformen Grundschulunterricht.

Die oben erwähnten Schulen (vorstehend Abschnitt 3.1) sind mit Ausnahme der Flade, die nach Art. 4 Abs. 3 als Oberstufenschulgemeinde gilt, nach dem Gesagten aus Sicht des kantonalen Rechts grundsätzlich Privatschulen. Schliessen die Standortgemeinden mit ihnen Beschulungsverträge ab, in denen die Beschulungsverantwortung für einen Teil der Schülerinnen und Schüler mit schulrechtlichem Aufenthalt auf dem Gemeindegebiet an die erwähnten Schulen übertragen wird, gelten sie in diesen Gemeinden jedoch als öffentliche Schulen und haben entsprechend die Vorgaben des übergeordneten Rechts zu erfüllen. Die Stadt Wil hat mit dem Kathi und die Stadt Gossau mit der Maitlisek entsprechende Verträge abgeschlossen, womit diese Schulen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu öffentlichen Schulen werden.

3.2.2 Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie religiöse Neutralität

Art. 15 BV und Art. 2 Bst. i KV gewährleisten die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese räumt jeder Person das Recht ein, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen (Art. 15 Abs. 2 BV). Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 3 BV; sog. positive Glaubens- und Gewissensfreiheit). Umgekehrt darf niemand gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 4 BV; sog. negative Glaubens- und Gewissensfreiheit).

Minderjährige Kinder sind in ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt (Art. 11 Abs. 2 BV). Die Rechte minderjähriger Kinder werden durch die Eltern wahrgenommen (Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]). Den Eltern kommt auch das Recht zu, über die religiöse Erziehung ihrer Kinder bis zum Ende des 16. Altersjahrs zu bestimmen (Art. 303 Abs. 1 und 3 ZGB). Dieses Recht ist seinerseits Bestandteil der Glaubens- und Gewissensfreiheit der Eltern. Neben dem Aspekt der religiösen Erziehung ist indessen auch ein innerer, persönlicher Bereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu achten, der bei jedem urteilsfähigen Kind mitzuberücksichtigen ist. Aufgrund des Verbots von obligatorischem Religionsunterricht (Art. 15 Abs. 4 BV) darf keine Schülerin und kein Schüler gegen ihren oder seinen Willen bzw. den Willen ihrer oder seiner Eltern mit religiösen Inhalten konfrontiert werden. Auf Schülerinnen und Schüler darf kein irgendwie gearteter Druck ausgeübt werden, konfessionell ausgerichtetem Unterricht zu folgen. Die Freiwilligkeit des religiösen Unterrichts setzt voraus, dass religiöser Unterricht klar vom gewöhnlichen, verpflichtenden Unterricht getrennt wird.[14]

---

13 Nicht publizierte Erw. 4 von BGE 151 I 314, auf www.bger.ch zugänglich unter der Urteilsnummer 2C_405/2022.

14 L. Engi, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zürich 2017, S. 280 f.

Das Bundesgericht leitet aus der verfassungsrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit in ständiger Rechtsprechung auch den Grundsatz der weltanschaulichen und religiösen Neutralität des Staates ab. Das Neutralitätsgebot gilt nicht absolut. Es hat nicht den Sinn, das religiöse oder weltanschauliche Moment aus der Staatstätigkeit völlig auszuschliessen. Es verlangt vielmehr die unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung der in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Der Staat soll sich bei öffentlichen Handlungen konfessioneller oder religiöser Erwägungen enthalten, die geeignet wären, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger in einer pluralistischen Gesellschaft zu verletzen. Die Neutralitätspflicht verbietet insofern eine Parteinahme des Staates zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten Religion und mithin jede Sonderbehandlung von Angehörigen einer Religion, die einen spezifischen Bezug zu deren Glaubensüberzeugung aufweist.

Die religiös-weltanschauliche staatliche Neutralität ist aber nicht erst dann gegeben, wenn eine strikte Trennung von Staat und Religion realisiert ist (laizistische Staatstradition), sondern auch, wenn ihr eine für verschiedene Weltanschauungen und Glaubensbekenntnisse gleichermassen offene Haltung zugrunde liegt (staatliche Neutralität). Aus der Konkretisierung des Föderalismusprinzips in Art. 72 Abs. 1 BV, wonach die Regelung der Beziehungen zwischen der Kirche und dem Staat in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ergibt sich, dass in der Schweiz in Bezug auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den verschiedenen Religionsgemeinschaften unterschiedliche kantonale Systeme nebeneinander bestehen. Im kantonalen Staatsrecht der Schweiz finden sich sowohl konfessionell-neutral geprägte als auch laizistisch orientierte Traditionen. Bei der abstrakten Prüfung der Verfassungsmässigkeit einer kantonalen oder kommunalen Norm verlangt diese Situation vom Bundesgericht eine besondere Zurückhaltung, die den Besonderheiten jedes einzelnen Kantons Rechnung trägt. Gleichwohl hat das Bundesgericht dabei sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlichen Schranken eingehalten werden.

In der alten Bundesverfassung war das staatliche Neutralitätsgebot im Bereich der öffentlichen Schule explizit verankert (Art. 27 Abs. 3 aBV). Diese Bestimmung sah vor, dass die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können sollen. Das Bundesgericht hatte in Bezug auf Art. 27 Abs. 3 aBV festgehalten, dass dieser Grundsatz für alle öffentlichen Schulen gelten muss. Es hatte auch präzisiert, dass als öffentliche Schulen im Sinn von Art 27 Abs. 3 aBV jedenfalls alle Schulen gelten, die von einem öffentlichen Gemeinwesen getragen werden, allenfalls auch Schulen mit privater Trägerschaft, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und von Rechts wegen allen Interessentinnen und Interessenten offenstehen. Als öffentlich müssten formal private Schulen namentlich dann gelten, wenn sie im Wesentlichen vom Staat finanziert werden, da sonst ein Kanton die Bestimmung von Art. 27 Abs. 3 aBV umgehen könnte.[15]

Obwohl die geltende Bundesverfassung diese Bestimmung so nicht mehr kennt, gilt deren Inhalt noch immer: Die öffentliche Schule muss neutral sein, um jedem Einzelnen zu ermöglichen, frei über Glaubensfragen zu befinden. Der Neutralitätsgrundsatz wird unter anderem mit dem zwingenden Charakter staatlichen Handelns begründet. Im Bereich der öffentlichen Schule ist das Zwangsmoment des Staates insofern aktiviert, als Art. 62 Abs. 2 BV den Grundschulunterricht für obligatorisch erklärt. Der Grundsatz der konfessionellen Neutralität verbietet beispielsweise die Ausrichtung des Unterrichts zugunsten oder zuungunsten einer oder mehrerer Religionen. Als verfassungswidrig gelten auch Lehrinhalte und -methoden oder Organisationsformen, die konfessionell ausgerichtet sind. Ein Verstoss gegen das Neutralitätsgebot liegt jedoch erst dann vor, wenn die religiöse Äusserung seitens der Schule bzw. der Lehrpersonen eine gewisse Intensität erreicht, sodass Auswirkungen auf die geistige Entwicklung der Kinder und auf ihre religiösen Überzeugungen nicht auszuschliessen sind.

15 BGE 125 I 347 Erw. 3b m.H.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit auferlegt den Kantonen keine positive Leistungspflicht, eine ausreichende Ausbildung i.S.v. Art. 62 Abs. 2 BV in einer religiösen Privatschule zu finanzieren. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung dürfen jedoch Schülerinnen und Schüler nicht nach konfessionellen Kriterien bevorzugt oder benachteiligt werden. Unterhält der Staat eine Bildungseinrichtung mit besonderen Strukturen und Schulkonzepten, welche diese für einen Teil der Eltern zu einer bevorzugten Lehranstalt werden lassen, darf er ihren Besuch nicht den Angehörigen einer bestimmten Konfession vorbehalten. Leistet der Staat finanzielle Unterstützung für religiöse Schulen, muss er dies im Grundsatz für alle Religionen gleichermassen tun bzw. auch für andere Glaubensrichtungen eigene, gleichwertige Schulen ermöglichen. Ein solches System mit konfessionell getrennten öffentlichen Schulen würde jedoch den im Licht des religiösen Friedens erwünschten Kontakt zwischen Kindern verschiedener Konfessionen verhindern.[16]

3.2.3 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

3.2.3.a Verfassungsrechtliche Grundlagen

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich (Art. 8 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, die historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV. Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal indessen nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre.

Mann und Frau sind gleichberechtigt (Art. 8 Abs. 3 BV Satz 1). Damit hat der Verfassungsgeber festgestellt, dass die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht grundsätzlich keinen rechtserheblichen Aspekt darstellt. Mann und Frau haben somit für die ganze Rechtsordnung im Wesentlichen als gleich zu gelten. Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, dass es seit dem Inkrafttreten von Art. 4 Abs. 2 aBV (heutiger Art. 8 Abs. 3 BV) dem kantonalen wie auch dem eidgenössischen Gesetzgeber grundsätzlich verwehrt ist, Normen zu erlassen, welche Mann und Frau ungleich behandeln. Die erwähnte Verfassungsbestimmung schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen aus. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede – typischerweise die Mutterschaft – eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen.

Neben dem formalrechtlichen Diskriminierungsverbot in Satz 1 enthält Art. 8 Abs. 3 Satz 2 als Gesetzgebungsauftrag ein Egalisierungsgebot, materielle Chancengleichheit zu schaffen. Dies schliesst insbesondere Förderungsmassnahmen mit ein. Satz 1 und Satz 2 von Art. 8 Abs. 3 BV

16 Vgl. zum Ganzen BGE 151 I 314 Erw. 6.

stehen damit in einem Spannungsverhältnis. Positive Gleichstellungsmassnahmen können mit dem Gebot der formalrechtlichen Gleichstellung in Konflikt geraten. Aus der Verfassung lässt sich kein prinzipieller Vorrang für den einen oder anderen Teilgehalt von Art. 8 Abs. 3 BV herleiten. Das Bundesgericht anerkennt vielmehr, dass das Spannungsverhältnis durch eine Abwägung der Interessen aufzulösen ist. Dabei kommt dem Verhältnismässigkeitsprinzip entscheidende Bedeutung zu. Dies steht im Einklang mit der Lehre, die sich mehrheitlich am System der praktischen Konkordanz orientiert. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind überdies auch allfällige weitere betroffene Grundrechtspositionen miteinzubeziehen.

Auf völkerrechtlicher Ebene sieht Art. 10 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108; nachfolgend CEDAW) vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau treffen, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten. Die spezifischen, in Art. 10 Bst. a–h CEDAW aufgeführten Teilgehalte konkretisieren diese Verpflichtungen: Geschützt wird insbesondere die Gleichberechtigung bei der Zulassung zu Bildungseinrichtungen (Bst. a) sowie die Zulassung zu denselben Bildungsprogrammen und Prüfungen sowie Lehrkräften mit gleichwertigen Qualifikationen und zu Schulanlagen und Schulausstattungen derselben Qualität (Bst. b). Sodann verlangt Art. 10 Bst. c CEDAW die Beseitigung jeder stereotypen Auffassung in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Bildungsebenen und in allen Unterrichtsformen durch Förderung der Koedukation und sonstiger Erziehungsformen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen, insbesondere auch durch Überarbeitung von Lehrbüchern und Lehrplänen und durch Anpassung der Lehrmethoden.

3.2.3.b Koedukation und Monoedukation

Koedukation beschreibt im Kern die gemeinsame Bildung beider bzw. aller Geschlechter. Im Gegensatz dazu werden in der Monoedukation Mädchen und Jungen getrennt unterrichtet.

Das Bundesgericht erkannte bereits in einem Urteil im Jahr 1986, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Bereich der Ausbildung praktisch kaum Ausnahmen zulässt.[17] In diesem Entscheid erwog das Bundesgericht indes auch, Art. 4 Abs. 2 aBV verlange nicht, dass Mädchen und Jungen in jeder Hinsicht den absolut gleichen obligatorischen Unterricht in Handarbeit und Hauswirtschaft erhalten müssen. Dieser Verfassungsbestimmung sei in der Ausgestaltung der Lehrpläne und Stundentafeln auch dann Genüge getan, wenn der Zugang zur gleichen Ausbildung beiden Geschlechtern ermöglicht wird, ohne Mädchen oder Jungen dabei in Handarbeit und Hauswirtschaft oder in anderen Fächern zu benachteiligen. Den kantonalen Behörden stehe bei der verfassungskonformen Ausgestaltung des Unterrichts ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht erwog in diesem Fall zudem, dass für die Sexualkunde getrennter Unterricht und unterschiedlicher Lehrstoff mit dem Geschlechtsunterschied begründet und vor Art. 4 Abs. 2 aBV standhalten könne.[18]

Die Aussage des Bundesgerichtes, wonach die Verfassung nicht den (absolut) gleichen obligatorischen Unterricht für Mädchen und Jungen verlange, stiess in der Lehre auf Kritik. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht im Kathi-Urteil (BGE 151 I 314) die bundesgerichtliche Rechtsprechung dahin gehend präzisiert, dass Art. 8 Abs. 3 BV sowohl einen diskriminierungsfreien Zugang zur Ausbildung als auch einen diskriminierungsfreien Unterrichtsinhalt verlangt. Mit anderen Worten besteht von Verfassungs wegen grundsätzlich ein Anspruch beider Geschlechter darauf, in der öffentlichen Schule dieselben Lehrinhalte vermittelt zu bekommen. Das Bundesgericht hält weiter fest, dass mit Blick auf Art. 8 Abs. 3 BV der Unterricht an der öffentlichen Schule grundsätzlich gemischtgeschlechtlich zu erfolgen hat. In der Schweiz gelte der Grundsatz der Koedukation als umgesetzt. Die breite Einführung des koedukativen

17 Urteil P.1334/1985 vom 10. Juli 1986 Erw. 4b, in: ZBl 88/1987, S. 171.

18 Urteil P.1334/1985 vom 10. Juli 1986 Erw. 5b und 5c/aa, in: ZBl 88/1987, S. 172 f.

Unterrichts habe das zuvor geschlechterspezifische und im Hinblick auf gleiche Berufschancen unbefriedigende Bildungsangebot im Sinn der Chancengleichheit verbessert und zu mehr Geschlechtergleichheit geführt. Auch Art. 10 Bst. c CEDAW sehe in der Koedukation von Mädchen und Jungen ein Instrument zur Beseitigung von stereotypen Auffassungen in Bezug auf die Geschlechterrollen, auch wenn sie diese nicht zwingend vorschreibe.[19]

Nach der Einführung der Koedukation wurde in der Bildungsforschung darauf hingewiesen, dass der gemischtgeschlechtliche Unterricht zu einer Benachteiligung von Mädchen führen könne. Verschiedene Studien erforschten die Vor- und Nachteile der Ko- und Monoedukation mit unterschiedlichen Ergebnissen. Im aktuellen pädagogischen Diskurs besteht nach Einschätzung des Bundesgerichtes jedoch weitgehend Konsens darüber, dass das koedukative Modell (im Grundsatz) beizubehalten sei. Zudem habe sich der wissenschaftliche Diskurs mittlerweile insofern weiterentwickelt, als nicht mehr (nur) die Frage im Vordergrund stehe, ob eine Trennung von Mädchen und Jungen im Unterricht sinnvoll sei, sondern wie im Rahmen eines geschlechtergerechten Unterrichts Stereotypisierungen abgebaut und die Potenziale von Mädchen und Jungen gleichermassen gefördert werden könnten (sog. «reflexive Koedukation»). Dieselben Überlegungen müssten wohl mit Blick auf die Geschlechtsidentität gelten.[20]

Damit ist gemäss dem Bundesgericht zwar nicht (absolut) ausgeschlossen, dass vereinzelt geschlechtergetrennt unterrichtet werden kann. Im Sinne einer reflexiven Koedukation bzw. geschlechtersensiblen Bildung könne es zulässig und sinnvoll sein, in einzelnen Fächern oder Unterrichtsstunden monoedukativ zu unterrichten. Dies müsse jedoch dazu dienen, im Rahmen der Koedukation allenfalls auftretenden geschlechtsbedingten Benachteiligungen (besser) begegnen zu können. Zudem sollen dabei keine unterschiedlichen Lehrinhalte vermittelt werden, so dass gesellschaftliche Geschlechterbilder nicht perpetuiert werden. Eine in allgemeiner Weise getrennte Beschulung von Mädchen und Jungen bzw. eine vollständig monoedukative Bildung in der öffentlichen Schule ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gestützt auf Art. 8 Abs. 3 BV jedoch ausgeschlossen.[21]

4 Neue Verfassungsbestimmung

4.1 Umsetzung des Auftrags

Die Motionäre sehen vor, den Motionsauftrag (vorstehend Abschnitt 1) mit einer Ergänzung von Art. 89 Abs. 2 KV umzusetzen. Jene Bestimmung regelt die Gemeindeautonomie. Die kommunalen Schulträger sind bereits heute aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten £Gemeindeautonomie berechtigt, Verträge mit öffentlichen und privaten Schulen abzuschliessen, wenn sie über eine entsprechende Rechtsgrundlage im kommunalen Recht verfügen (vorstehend Abschnitt 3.2.1). Insofern erweitert die neue Verfassungsbestimmung die Autonomie der Schulträger nicht, weshalb Art. 89 KV nicht als geeigneter Regelungsort erscheint. Die Regierung schlägt deshalb vor, eine entsprechende Anpassung in Art. 90 KV vorzunehmen, welche sich mit den Aufgaben der Gemeinde befasst.

Die Regierung schlägt aus legistischen Überlegungen vor, die mit der Motion beauftragte Verfassungsanpassung in zwei zusätzlichen Absätzen vorzusehen. Dies ermöglicht es, in einem Absatz den Grundsatz der möglichen Aufgabenübertragung zu regeln (neuer Abs. 2 zu Art. 90 KV) und in einem weiteren Absatz die Gewährleistungspflicht des Schulträgers zu konkretisieren (neuer Abs. 3 zu Art. 90 KV).

19 BGE 151 I 314 Erw. 8.7.1.

20 BGE 151 I 314 Erw. 8.7.2 m.w.H.

21 BGE 151 I 314 Erw. 8.7.3 und 9.2.

Die Regierung schlägt eine Formulierung als «Kann-Bestimmung» vor. Dies vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden von der Kantonsverfassung keine explizite Ermächtigung benötigen, wenn sie im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Aufgaben erfüllen.

Abweichend vom Wortlaut der Motion soll im neuen Abs. 2 zu Art. 90 KV nicht von «Erziehungs- und Bildungsauftrag», sondern nur von «Bildungsauftrag» die Rede sein. Dies entspricht der Formulierung von Art. 2 im Entwurf für das totalrevidierte Volksschulgesetz (22.26.26). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der vorrangige Auftrag der Schule in der Bildung liegt, während grundsätzlich die Eltern die Erziehungsverantwortung tragen.

Ergänzend zum Wortlaut der Motion schlägt die Regierung vor, nicht nur das Verbot zur Verpflichtung zur Teilnahme an religiösem Unterricht, sondern auch ein entsprechendes Verbot zur Verpflichtung an religiösen Veranstaltungen aufzunehmen (neuer Abs. 3 zu Art. 90 KV).

Schliesslich wurde darauf verzichtet, in der Bestimmung darauf hinzuweisen, dass das Gesetz «die weiteren Voraussetzungen» regelt. Einerseits besteht unabhängig von einer solchen expliziten verfassungsrechtlichen Grundlage die Möglichkeit, im Gesetz weitere Regelungen zu treffen. Anderseits geht die Regierung mit Blick auf die vorgeschlagene detaillierte Regelung nicht davon aus, dass auf kantonaler Ebene weitere Bestimmungen erforderlich sind. Will ein Volksschulträger von der Möglichkeit eines Schulvertrags Gebrauch machen, ist er vielmehr gefordert, gestützt auf Art. 126 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG im kommunalen Recht die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Damit kann den konkreten Umständen besser Rechnung getragen werden als mit einer kantonalen Regelung.

4.2 Rechtliche Einordnung der neuen Verfassungsbestimmung

4.2.1 Bereits bestehende Möglichkeit zum Abschluss von Beschulungsverträgen

Wie bereits festgehalten wurde (vorstehend Abschnitt 3.2.1) und auch das Bundesgericht im Kathi-Urteil[22] ausdrücklich bestätigt hat, können die Gemeinden im Kanton St.Gallen bereits heute Aufgaben im Volksschulbereich an Private übertragen und diese finanziell unterstützen. So ist es den Gemeinden möglich, im kommunalen Recht eine Grundlage für die Übertragung von Aufgaben im Volksschulbereich an Private unter Leistung von entsprechenden Schulgeldern zu schaffen (Art. 126 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG). Ebenso möglich sind entsprechende Vereinbarungen zwischen öffentlichen Schulträgern, wie dies z.B. zwischen der Stadt St.Gallen und der Flade erfolgt ist. Eine explizite verfassungsrechtliche «Ermächtigung», für die Erfüllung des Bildungsauftrags im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts solche Verträge abschliessen zu können, ist deshalb grundsätzlich nicht nötig. Die Nennung einer solchen «Ermächtigung» (im Erlass als «Kann-Bestimmung» formuliert) für einen spezifischen Bereich in der Verfassung kann aus Sicht der Regierung vielmehr in der Auslegung der Kantonsverfassung die Frage aufwerfen, wie weit solche Verträge in anderen Bereichen möglich sind. Die neue Verfassungsbestimmung birgt deshalb die Gefahr von Rechtsunsicherheit.

4.2.2 Bezug auf christliche Werte

Die neue Verfassungsbestimmung sieht vor, dass Verträge zur Erfüllung des Bildungsauftrags und Entrichtung von Schulgeldern insbesondere mit Schulen abgeschlossen werden können, die «christlich-humanistische Werte im Sinn der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln».

Soweit die Bestimmung auf christlich-humanistische Werte referenziert, ist dies mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Glaubens- und Gewissensfreiheit bzw. die damit verbundene

[22] BGE 151 I 314 Erw. 3.4 und 5.

religiöse Neutralität des Staates (vorstehend Abschnitt 3.2.2) nach Einschätzung der Regierung grundsätzlich unbedenklich: Die Kantonsverfassung hält fest, dass der Kanton St.Gallen ein auf christlich-humanistischer Grundlage gewachsener freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat ist (Art. 1 Abs. 2 KV). Das Bundesgericht bezieht die entsprechende Ausrichtung der Kantone bei der Beurteilung, ob die religiöse Neutralität gewahrt ist, mit ein (vorstehend Abschnitt 3.2.2). Auch das geltende Volksschulgesetz hält fest, dass die Volksschule nach christlichen Grundsätzen geführt wird (Art. 3 Abs. 1 VSG). Diese sind im Licht von Art. 1 Abs. 2 KV und auch mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Glaubens- und Gewissensfreiheit jedoch nicht im konfessionellen Sinn zu verstehen. Vielmehr sind damit die elementaren zivilisatorischen bzw. ethischen Werte der Gesellschaft gemeint, wie sie sich in der europäischen Geschichte auf der Entwicklungslinie Antike–Christentum–Humanismus–Aufklärung herausgebildet haben. Die damalige Botschaft der Regierung zum Entwurf eines Volksschulgesetzes vom 23. Juni 1981 (ABl 1981, 1073 ff.) hält diesbezüglich denn auch ausdrücklich fest, dass damit «keine konfessionellen Schranken gesetzt sind».

Wenn mit dem Zusatz «im Sinn der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften» eine Wertung im konfessionellen Sinn erreicht werden soll, wäre dies nach Einschätzung der Regierung aufgrund der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht im Einklang mit der Verpflichtung zur religiösen Neutralität des Staates (vorstehend Abschnitt 3.2.2). Es ist daher ungewiss, ob die Bestimmung so verstanden von der Bundesversammlung gewährleistet wird und ob damit effektiv Rechtssicherheit für die Schulen geschaffen wird. Im Sinn des Motionsauftrags wurde der Zusatz dennoch in die Verfassungsbestimmung aufgenommen.

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen im Lichte der Rechtsprechung zur Glaubens- und Gewissensfreiheit einerseits (vorstehend Abschnitt 3.2.2) und zum Diskriminierungsverbot anderseits (vorstehend Abschnitt 3.2.3) nicht so verstanden werden können, dass mit Privatschulen anderer oder ohne konfessionelle Prägung keine Verträge abgeschlossen werden dürften, wenn eine Gemeinde dies gleichzeitig mit Schulen mit «christlich-humanistischen Werten im Sinn der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften» tut. Aus dem Gebot der religiösen Neutralität ergibt sich, dass wenn der Staat finanzielle Unterstützung für religiöse Schulen leistet, er dies für alle Religionen gleichermassen tun bzw. auch für andere Glaubensrichtungen eigene, gleichwertige Schulen ermöglichen muss.[23]

Grundsätzlich nicht nötig ist die Regelung in Abs. 3 der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung, dass der Zugang zu einer gestützt auf den neuen Abs. 2 zu Art. 90 KV ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Schule unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit allen Schülerinnen und Schülern mit schulrechtlichem Aufenthalt in der Gemeinde offenstehen muss und für sie keine Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Unterrichtsinhalten oder Veranstaltungen bestehen darf. Sowohl der Umstand, dass der Zugang zu einer öffentlichen Schule unabhängig von der Religionszugehörigkeit offen sein muss, als auch das Verbot einer Verpflichtung, an religiösen Unterrichtsinhalten oder Veranstaltungen teilnehmen zu müssen, ergibt sich bereits aus Art. 15 BV.

4.2.3 Gleichbehandlung der Geschlechter

Die Motion verlangt, die Möglichkeit von Formen von geschlechtergetrenntem Unterricht in der Kantonsverfassung zu verankern. Diese Bestimmung kann nach Auffassung der Regierung verfassungskonform ausgelegt werden, womit sie einer Gewährleistung durch die Bundesversammlung nicht entgegenstehen dürfte (vorstehend Abschnitt 2.2). Sie ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundlagen, insbesondere zu Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

[23] Vgl. zum Ganzen BGE 151 I 314 Erw. 6.

und zum ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 und 62 BV), sowie der deutlichen Rechtsprechung dazu (BGE 151 I 314 m.w.H.) so auszulegen, dass in einzelnen Unterrichtsfächern geschlechtergetrennter Unterricht zulässig ist. Dies insbesondere dann, wenn damit den spezifischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler besser Rechnung getragen bzw. Lerninhalte situativ geschlechtergetrennt besser vermittelt werden können. Dies ist u.a. im Bereich der Sexualkunde oder ab einem gewissen Alter im Sportunterricht vorstellbar. Eine vollständig monoedukative Beschulung ist jedoch vor dem Hintergrund von Art. 8 BV unzulässig (vgl. vorstehend Abschnitt 3.2.3.b).

5 Finanzielle Auswirkungen

Träger der Volksschule sind die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden (Art. 4 Abs. 1 VSG). Der vorliegende Verfassungsnachtrag hat deshalb keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

Der Entscheid, ob ein Beschulungsvertrag im Sinn der neuen Verfassungsbestimmung abgeschlossen werden soll, liegt im autonomen Entscheid des kommunalen Schulträgers. Solche Entscheide können die kommunalen Schulträger bereits unter geltendem Recht treffen. Der vorliegende Verfassungsnachtrag schafft deshalb bei den Gemeinden keine neuen finanziellen Verpflichtungen.

6 Referendum

Der vorliegende IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen untersteht dem obligatorischen Verfassungsreferendum (Art. 48 Bst. a KV i.V.m. Art. 4 Bst. b RIG).

7 Erlass von Gesetzes- und Verordnungsrecht

Die neue Verfassungsbestimmung legt eine verfassungsrechtliche Grundlage für die kommunalen Volksschulträger, zur Erfüllung des Bildungsauftrags Verträge mit privaten und öffentlichen Schulen abzuschliessen und ihnen Schulgelder auszurichten. Die Bestimmung selber regelt bereits die Voraussetzungen für einen solchen Vertragsabschluss. Soweit ein kommunaler Schulträger von diesem Recht Gebrauch machen will, hat er die nötigen Ausführungsbestimmungen in Ausübung seiner Autonomie im kommunalen Recht selber zu regeln (Art. 89 Abs. 1 und 2 KV). Der Erlass von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht ist vor diesem Hintergrund nicht nötig.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen (Übertragung des Beschulungsauftrags an private und öffentliche Schulen mit christlich-humanistischer Prägung) einzutreten.

Im Namen der Regierung

Dr. Laura Bucher
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

IV. Nachtrag zur Verfassung des Kantons St.Gallen

Entwurf der Regierung vom 24. November 2026

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. November 2026[24] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2011»[25] wird wie folgt geändert:

Art. 90 Aufgaben

[1] Die Gemeinde erfüllt Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt.

[2] Als Träger der Volksschule kann sie zur Erfüllung des Bildungsauftrags insbesondere mit privaten und öffentlichen Schulen, die christlich-humanistische Werte im Sinn der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln und Formen von geschlechtergetrenntem Unterricht vorsehen, Verträge abschliessen und ihnen Schulgelder ausrichten.

[3] Die Gemeinde stellt sicher, dass der Zugang zu einer nach Abs. 2 dieser Bestimmung ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Schule allen Schülerinnen und Schülern der Gemeinde unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit offensteht und für sie keine Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Unterrichtsinhalten und Veranstaltungen besteht.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

24 ABl 2026-●●.
25 sGS 111.1.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem obligatorischen Verfassungsreferendum.[26]

[26] Art. 4 Bst. b RIG, sGS 125.1.