

Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe»

Bericht und Entwurf der Regierung vom 13. April 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Initiativbegehren.....	3
1.1. Wortlaut.....	3
1.2. Typ.....	3
1.3. Begründung.....	4
1.4. Einreichung.....	5
1.5. Behandlung.....	5
2. Verfassungsmässiger Grundschulunterricht.....	6
3. Öffentliche Volksschule.....	6
3.1. Organisation (Subsidiaritätsprinzip, Aufenthaltsprinzip, Territorialprinzip).....	6
3.2. Inhalt.....	7
3.3. Erziehungs- und Bildungsauftrag.....	9
3.4. Qualität, Reichweite und Grenze.....	10
4. Privatunterricht.....	11
4.1. Freiheit.....	11
4.2. Führung, Besuch und Finanzierung.....	12
4.3. Volksschulgesetz.....	13
4.4. Privatschulen im Kanton St.Gallen.....	13
5. Konfessionelle Schulen.....	15
6. Freie Schulwahl.....	15
6.1. Elternlobby Schweiz.....	15
6.2. Argumente.....	16
6.3. Ausland.....	16
7. Vorgeschichte und Tragweite der Initiative.....	17
8. Beurteilung durch die Regierung.....	17
8.1. Schulqualität und Chancengerechtigkeit.....	17
8.2. Gesellschaftliche Integration.....	18
8.3. Strukturen.....	19
8.4. Demokratie.....	20
8.5. Kosten.....	20
8.6. Rechtliches.....	22
8.7. Rolle der Eltern.....	22
8.8. Fazit.....	23
9. Antrag.....	23
Beilagen:.....	24
1. Öffentliche Oberstufen im Kanton St.Gallen.....	24
2. Private Oberstufen im Kanton St.Gallen.....	25
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe»).....	27

Zusammenfassung

Der Kanton St.Gallen erfüllt den verfassungsrechtlichen Anspruch seiner Kinder und Jugendlichen auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, indem er eine vielfältige öffentliche Volksschule anbietet. Er selbst stellt die schulrechtlichen Vorschriften auf und steuert die Schulentwicklung. Die Schulführung überlässt er den Gemeinden; dies in Nachachtung des konstitutionellen Subsidiaritätsprinzips, wonach öffentliche Aufgaben möglichst bürgernah erfüllt werden sollen. Die Gemeinden halten sich bei der Schulführung an das Aufenthaltsprinzip und das Territorialprinzip: Sie beschulen die Kinder und Jugendlichen, welche sich auf ihrem Gebiet aufhalten, innerhalb ihrer geografischen Grenzen, ausgenommen besondere Einzelfälle.

Unabhängig vom eigenen Schulwesen ist die St.Galler Rechtsordnung für den Privatunterricht offen. Die Kantonsverfassung garantiert ausdrücklich das Grundrecht der Privatschulfreiheit im Sinn der Freiheit, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen. Das Privileg der Unentgeltlichkeit des Unterrichts beschränkt der Kanton St.Gallen indessen auf die öffentliche Schule: Soweit nicht ausnahmsweise die Gemeinden kraft eigenen Rechts Beiträge leisten, müssen die Eltern den Privatschulbesuch selbst bezahlen. Der Anteil Privatschülerinnen und -schüler im Kanton St.Gallen liegt je nach Schulstufe zwischen 1 und 5 Prozent.

Die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» strebt zwei Ziele an: einerseits, dass die Eltern unter allen Oberstufenzentren im Kanton das ihnen passende frei – also ohne Rücksicht auf ihren Wohnort – auswählen können; und andererseits, dass die Gemeinden ein Schulgeld in der Höhe der durchschnittlichen Kosten für eine Oberstufenschülerin oder einen Oberstufenschüler bezahlen, wenn Jugendliche aus ihrem Gebiet eine anerkannte, frei zugängliche Privatschule besuchen.

Die Regierung beantragt dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen und dem Stimmvolk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Initiative setzt Schlüsselwerte der Gesellschaft aufs Spiel, ohne dass ihre Umsetzung für die Volksschule, die heute unter der Trägerschaft der Gemeinden ausgezeichnet positioniert ist, einen spürbaren Mehrwert generieren würde. Die wichtigsten Argumente gegen die Initiative sind die folgenden:

- Der Wettbewerb, dem die Initiantinnen und Initianten die Volksschule aussetzen wollen, ist der Schulqualität nicht zuträglich. Der verfassungsmässige Grundschulunterricht ist kein gewöhnliches Marktprodukt, sondern gehört zur verfassungsrechtlichen Grundversorgung und ist geografisch gebunden sowie übergeordneten Werten – namentlich der Chancengerechtigkeit – verpflichtet.*
- Die freie Schulwahl schwächt die soziale Integrationswirkung, die von der Grundschulung ausgeht und die in einer vielfältigen Gesellschaft wie der Schweizerischen von hoher Wichtigkeit ist, nachhaltig. Dies zeigt das Beispiel der Niederlande, wo die Bevölkerung ähnlich zusammengesetzt ist wie in der Schweiz. Dort hat die freie Schulwahl zu segregierten Schulen nach Schichten und Kulturen geführt.*
- Die freie Schulwahl hat in den Gemeinden Mehrkosten für Schulgelder an den Privatschulbesuch in insgesamt zweistelliger Millionenhöhe und eine organisatorische Verunsicherung zur Folge.*
- Bezüglich der Privatschulen bewirkt die freie Schulwahl ein Demokratiedefizit, da die Bürgerinnen und Bürger Steuergelder an Institutionen zahlen müssen, in denen ihnen die Mitsprache verwehrt ist.*

In Bezug auf die Privatschulen kennt der Kanton St.Gallen die freie Schulwahl bereits, abgesehen von der Finanzierung. Es kann allerdings nicht Sache des Staates sein, diese freie Schulwahl auch zu finanzieren.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe».

1. Initiativbegehren

1.1. Wortlaut

Die Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» hat folgenden Wortlaut:

«Schulwahlinitiative Kanton St.Gallen

Freie Schulwahl auf der Oberstufe

Die Kantonsverfassung wird wie folgt ergänzt:

1. Grundrechte

Art. 3. Diese Verfassung gewährleistet überdies:

abis) das Recht der Eltern, auf der Oberstufe zwischen den einzelnen öffentlichen Schulen und den Privatschulen zu wählen;

ater) den Anspruch von Schülerinnen und Schülern, die eine private Oberstufenschule besuchen, auf eine öffentliche Finanzierung des Unterrichts entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen, wenn:

- 1. sie Aufenthalt im Kanton St.Gallen haben,*
- 2. die Privatschule staatlich bewilligt und beaufsichtigt ist und*
- 3. der Zugang ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung gewährleistet ist.»*

Das Initiativkomitee, bestehend aus nachstehenden Personen, ist ermächtigt, diese Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen: Suter Michael, Flawil; Ogg Erwin, Rapperswil-Jona; Albertin Ueli, Marbach; Bieger Barbara, St.Gallen; Diethelm-Knoepfel Monika, Uzwil; Frey Gabriel, Au; Gerber Daniel, Bronschhofen; Gilli Yvonne, Wil; Gschwend Meinrad, Altstätten; Knoblauch Adrian, Goldach; Landolt Christoph, Rorschacherberg; Lässer Freddy, Widnau; Nietlispach Jaeger Eva, St.Gallen; Rentsch Vincenz, St.Gallen; Stalder Thomas, Wil; Weigelt Kurt, St.Gallen.

1.2. Typ

Es handelt sich um eine Verfassungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs.¹ Die Behandlung richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Gesetzesinitiative, soweit die Kantonsverfassung keine Regelung trifft.²

¹ Art. 41 Bst. b zweiter Satzteil KV, sGS 111.1.

² Art. 34 bis 51 RIG, sGS 125.1 (Art. 59 Abs. 2 Bst. b RIG, sGS 125.1).

1.3. Begründung

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Begehren wie folgt:³

«Erläuterungen zum Initiativtext

Zu Art. 3 a^{bis}):

1. Die Eltern sollen innerhalb des bestehenden Schulangebotes wählen können.
2. Mit 'Schulen' sind Schuleinheiten gemeint, welche einer Schulleitung unterstehen.

Zu Art. 3 a^{ter}):

Mit dieser neuen Verfassungsbestimmung sollen zwischen Schulen mit staatlicher und privater Trägerschaft gleich lange Spiesse geschaffen werden, sowohl bei den Aufnahmebedingungen (Punkt 3) als auch bei der Finanzierung mit einer Schülerpauschale. Letztere erhalten nur jene nichtstaatlichen Schulen, welche, wie die staatlichen Schulen, alle Kinder unentgeltlich aufnehmen. Schulen, welche ihre Kinder auswählen wollen, oder für welche die vorgesehene Schülerpauschale nicht genügt, werden auch weiterhin nicht öffentlich finanziert.

Begründungen der Initiative

Warum braucht es Bildungsvielfalt und freie Schulwahl?

Die Kinder sind in ihrer geistig-seelischen Konstitution und in ihren Begabungen sehr verschieden. Entsprechend breit ist das Spektrum an pädagogischen Bedürfnissen. Mit einem einzigen Schulmodell kann aber niemals das ganze Spektrum optimal abgedeckt werden. Eine gute Schule für alle Kinder gibt es nicht. Es braucht daher eine Vielfalt von Schulmodellen mit unterschiedlichen pädagogischen Profilen. Diese Einsicht drückt sich auch in der St.Galler Kantonsverfassung aus: Artikel 10 erklärt die Schulvielfalt zum Staatsziel, dies ausdrücklich unter Einbezug nichtstaatlicher Bildungsangebote.

Doch was nützt eine Vielfalt, wenn nicht das passende Angebot gewählt werden kann? Zwar gewährleistet die Verfassung das Recht, nichtstaatliche Schulen zu besuchen, doch ist dies faktisch nur Kindern in guten finanziellen Verhältnissen möglich. Mit dem vorliegenden Initiativtext möchten die Elternlobby und die Jungfreisinnigen den Kindern aus allen Bevölkerungsschichten ermöglichen, diejenige Schule zu besuchen, welche ihrem Bildungspotenzial am besten entspricht. Damit wird auch die nachweislich schlechte Chancengerechtigkeit in unserem Bildungssystem verbessert.

Die Eltern haben eine Gesamtverantwortung für das Wohl ihrer Kinder bis zu deren Mündigkeit, auch für das Wohl der Kinder in der Schule. Verantwortung wahrnehmen kann aber nur, wer über entsprechende Entscheidungskompetenzen verfügt. Wenn ein Kind über längere Zeit ein ungünstiges Lernumfeld hat, sollten die Eltern die Möglichkeit haben, ohne bürokratische und finanzielle Hindernisse die Schule zu wechseln. Diese Forderung wird auch gestützt durch das UNO Menschenrecht, Art. 26, Abs. 3: 'In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen'.

Zu Art. 3 a^{bis}): Warum sollen die Erziehungsberechtigten auch zwischen den einzelnen staatlichen Schulen wählen können?

In einer Wettbewerbssituation müssen sich die staatlichen Schulen, um sich gegenüber nichtstaatlichen Schulen behaupten zu können, möglichst gut auf die Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung einstellen. Dies führt zu ortsspezifischen Schulprofilen struktureller und/oder pädagogischer Art. Es entsteht dadurch auch innerhalb des staatlichen Systems eine gewisse Vielfalt. Dann müssen aber die Eltern die Möglichkeit haben, unter den verschiedenen Schulprofilen dasjenige zu wählen, das Ihnen und ihrem Kind am besten entspricht.»

³ Art. 36 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.

1.4. Einreichung

Am 28. April 2009 stellte die Regierung die Zulässigkeit der Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» fest.⁴ Am 20. Mai 2009 meldete das Initiativkomitee die zulässig erklärte Initiative schriftlich und fristgerecht beim Departement des Innern an.⁵ Das Departement des Innern stellte mit Verfügung vom 26. Mai 2009 die Anmeldung sowie die Übereinstimmung des Wortlautes der angemeldeten Initiative mit dem Wortlaut der zulässig erklärten Initiative fest und veröffentlichte Wortlaut sowie Rückzugsermächtigung im Amtsblatt vom 2. Juni 2009.⁶ Als Tag, an dem die Frist zur Einreichung der Initiative abläuft⁷, bezeichnete das Departement des Innern den 2. November 2009.⁸

Am 2. November 2009 und damit fristgerecht wurden die Unterschriftenbogen mit den gesammelten Unterschriften für die Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» beim Departement des Innern eingereicht. Die Unterschriftenbogen erfüllten die Formvorschriften.⁹ Mit 9'049 gültigen Unterschriften war die Zahl Unterschriften von Stimmberechtigten von 8'000, die für das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative erforderlich ist¹⁰, überschritten. Mit Verfügung vom 25. November 2009 stellte das Departement des Innern fest, dass die Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» zustande gekommen ist.¹¹ Es veröffentlichte die Verfügung samt Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften, aufgeteilt nach politischen Gemeinden und Wahlkreisen, im Amtsblatt vom 30. November 2009.¹²

1.5. Behandlung

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat innert 6 Monaten seit der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen einer Initiative Bericht und Antrag zum Inhalt.¹³ Die am 30. November 2009 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» ist am 15. Dezember 2009 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis am 15. Juni 2010 Bericht und Antrag zum Inhalt der Initiative zu stellen. Mit dieser Vorlage ist diese Frist eingehalten.

Der Kantonsrat beschliesst, ob er einer Initiative zustimmt, ob er sie ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will.¹⁴ Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, so hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreitet.¹⁵ Lehnt der Kantonsrat die Initiative ohne Gegenvorschlag ab, so ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an.¹⁶ Gleiches tut die Regierung, wenn der Kantonsrat beschliesst, zur Initiative nicht Stellung zu nehmen,¹⁷ oder wenn er nicht innert 11 Monaten nach der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, d.h. vorliegend bis am 15. November 2010, einen Beschluss über seine Stellungnahme zur Initiative gefasst hat.¹⁸

⁴ RRB 2009/316; Art. 36 Abs. 2 RIG, sGS 125.1.

⁵ Art. 37 RIG, sGS 125.1.

⁶ ABI 2009, 1635; Art. 38 Abs. 1 erster Satz RIG, sGS 125.1.

⁷ Art. 38 Abs. 1 zweiter Satz RIG, sGS 125.1.

⁸ Art. 45 KV, sGS 111.1; Art. 41 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.

⁹ Art. 39 RIG, sGS 125.1.

¹⁰ Art. 41 KV, sGS 111.1.

¹¹ Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 erster Satz RIG, sGS 125.1.

¹² ABI 2009, 3303; Art. 42 Abs. 2 zweiter Satz i.V.m. Art. 27 Abs. 2 RIG, sGS 125.1.

¹³ Art. 43 RIG, sGS 125.1.

¹⁴ Art. 44 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.

¹⁵ Art. 46 Abs. 1 KV, sGS 111.1; Art. 48 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.

¹⁶ Art. 48 Abs. 2 RIG, sGS 125.1.

¹⁷ Art. 44 Abs. 2 RIG, sGS 125.1.

¹⁸ Art. 44 Abs. 3 RIG, sGS 125.1.

2. Verfassungsmässiger Grundschulunterricht

Die Bundesverfassung verankert als Grundrecht den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht.¹⁹ Sie überträgt im Übrigen das Schulwesen den Kantonen und bestimmt, dass diese für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht, obligatorisch ist, staatlicher Leitung oder Aufsicht untersteht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist.²⁰ Über die Schulorganisation äussert sich die Bundesverfassung nicht.

Die Kantonsverfassung wiederholt in ihrem eigenen Grundrechtskatalog den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht.²¹ Zur Schulorganisation enthält auch die Kantonsverfassung keine Regelung.

3. Öffentliche Volksschule

3.1. Organisation (Subsidiaritätsprinzip, Aufenthaltsprinzip, Territorialprinzip)

Im Kanton St.Gallen heisst die Grundschule auf der Ebene des Gesetzes- und Verordnungsrechts Volksschule. Sie ist von der Ausgangslage her eine öffentliche Aufgabe.²² In unserem Kanton ist die öffentliche Volksschule von Organisation und Angebot her darauf ausgerichtet, *alle* schulpflichtigen Kinder zu unterrichten. Vorbehalten ist die Bevorzugung des Besuchs einer Privatschule durch die Eltern (s.u. Ziff. 4). Für Schulkinder in Privatschulen ist die öffentliche Volksschule jederzeit zur Wiederaufnahme gerüstet (vgl. unten Ziff. 4.2).

Hinsichtlich der Staatsebenen ist die öffentliche Volksschule eine Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton.

- An der Basis sind für die öffentliche Volksschule die Gemeinden zuständig.²³ Für die Wahrnehmung der kommunalen schulischen Zuständigkeit existieren entweder Schulgemeinden als Spezialgemeinden;²⁴ oder die Volksschule ist Aufgabe der universell zuständigen politischen Gemeinden, welche diesfalls Einheitsgemeinden genannt werden.²⁵ Den Schul- und Einheitsgemeinden obliegt insbesondere die Planung, der Bau und der Unterhalt des Schulraums (Schulhäuser), die Rekrutierung, Führung, Entlohnung und allfällige Entlassung des Lehrkörpers, die Organisation des Unterrichts (Klassenbildung, Schülerzuweisung, Stundenplanung), die Bewertung und Selektion der Schülerinnen und Schüler sowie der Kontakt mit den Eltern. Diese Aufgaben erfüllen sie auf eigene Kosten, unter Vorbehalt des Finanzausgleichs und der kantonalen Finanzierung der Sonderschulung.
- Gemeinsam mit dem Kanton fällt den Gemeinden die Entwicklung und Sicherung der Schulqualität zu.
- Der Kanton gibt den Gemeinden den rechtlichen Rahmen für die Schulführung vor (Gesetze, Verordnungen, Lehrplan, Lektionentafel, Lehrmittel, Reglemente, Kreisschreiben, Weisungen, Richtlinien usw.). Ihm obliegt sodann die übergeordnete Schulentwicklung (Projekte, Schulversuche). Er steuert und beaufsichtigt die öffentliche Volksschule über die Regierung, den Erziehungsrat, das Bildungsdepartement und die regionale Schulaufsicht.²⁶

¹⁹ Art. 19 BV, SR 101.

²⁰ Art. 62 Abs. 1 und 2 BV, SR 101.

²¹ Art. 2 Bst. m KV, sGS 111.1.

²² Art. 1 ff. VSG, sGS 213.1.

²³ Art. 4 ff. VSG, sGS 213.1.

²⁴ Art. 92 KV, sGS 111.1; Art. 1 Abs. 2 Bst. b, Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 sowie Art. 119 ff. GG, sGS 151.2.

²⁵ Art. 91 KV, sGS 111.1; Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 10 f., Art. 91 und 94 GG, sGS 151.2.

²⁶ Art. 98 bis 110 VSG, sGS 213.1.

Obwohl das schulrechtliche Regelwerk, welches der Kanton den Gemeinden vorgibt, dicht ist, gilt auch in der öffentlichen Volksschule der Grundsatz, dass überall dort, wo keine kantonale Vorgabe besteht, die Gemeinden in der Schulführung autonom sind.²⁷ Auch als Verbundaufgabe ist auch das Schulwesen dadurch geprägt, dass so viele Aufgaben wie möglich den Gemeinden überlassen bleiben und nur so viele Aufgaben wie nötig an den Kanton gezogen werden. Dies ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, welches die Aufgabenerfüllung durch die bürgernächste Staatsebene begünstigt und vom Verfassungsrecht vorgeschrieben ist.²⁸

Die Gemeinden, welche die Volksschule führen, sind Gebietskörperschaften und als solche gegeneinander geografisch abgegrenzt. Das Kantonsgebiet ist lückenlos durch Gemeinden als Schulträger²⁹ abgedeckt.

- Das Gemeindegebiet bestimmt zum einen die Zuständigkeit für die Beschulung: Das kantonale Gesetzesrecht überträgt die Beschulungsverantwortung den Behörden jener Gemeinde, in der sich das Kind aufhält.³⁰ Dabei wird, in Übereinstimmung mit der Rechtspraxis der anderen Kantone sowie der Lehre und Rechtsprechung zur Bundesverfassung³¹, auch im St.Galler Schulrecht «Aufenthalt» als *faktischer* Lebensmittelpunkt verstanden. Somit gilt auch für die Volksschule des Kantons St.Gallen das so genannte Aufenthaltsprinzip. Der schulrechtliche Aufenthalt deckt sich nicht mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz, für welchen auf den Aufenthalt mit der *Absicht* dauernden Verbleibens abgestellt wird.³²
- Das Gemeindegebiet bestimmt zum andern den Raum, in dem das Kind beschult wird (Territorialprinzip). Das Einzugsgebiet der Schulhäuser endet an den Gemeindegrenzen. Nur aus besonderen, im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen zu beurteilenden Gründen lässt das Gesetz den Schulbesuch in einer anderen Gemeinde zu (Sonderfall des auswärtigen Schulbesuchs).³³

Für die Oberstufe der öffentlichen Volksschule bestehen im Kanton St.Gallen 60 tragende Gemeinden mit insgesamt 76 Oberstufenschulen. Die Katholische Kantonssekundarschule (Flade)³⁴ eingerechnet sind es 61 Gemeinden mit 79 Schulen. Im Detail gibt dazu Anhang 1 zu diesem Bericht Auskunft.

3.2. Inhalt

In der Diskussion um die freie Schulwahl sind keine schulischen Details angesprochen. Trotzdem sollen im Folgenden in geraffter Form das Angebot, die Ausgestaltung und die Rahmenbedingungen der öffentlichen Volksschule in Erinnerung gerufen werden:

Die öffentliche Volksschule sieht für die Förderung der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen ab dem 5. Altersjahr einen zweijährigen Kindergarten, ab dem 7. Altersjahr eine sechsjährige Primarschule sowie ab dem 13. Altersjahr eine dreijährige Oberstufe vor.³⁵ Der Kindergarten fördert die Kinder in ihren elementaren Entwicklungsschritten und dient ihrer Integration in die Gemeinschaft sowie ihrer Persönlichkeitsentfaltung. Die Primarschule ist in die Unterstufe (1. bis 3. Klasse) und die Mittelstufe (4. bis 6. Klasse) unterteilt; sie vermittelt, festigt und erwei-

²⁷ Art. 89 KV, sGS 111.1; Art. 4 Abs. 1 und Art. 111 Abs. 1 VSG, sGS 213.1.

²⁸ Art. 5a und 43a Abs. 1 BV, SR 101; Art. 26 Abs. 1 KV, sGS 111.1.

²⁹ Soweit für die Oberstufe ausnahmsweise kein direkter Träger besteht: vgl. die Sondernorm von Art. 8 Abs. 3 VSG, sGS 213.1 (dazu auch Ziff. 4.4).

³⁰ Art. 52 VSG, sGS 213.1.

³¹ Kägi-Diener, St.Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 17.

³² Art. 23 Abs. 1 ZGB, SR 210.

³³ Art. 53 VSG, sGS 213.1.

³⁴ Art. 4 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

³⁵ Art. 2 VSG, sGS 213.1.

tert die Grundfertigkeiten (Lesen, Schreiben, Rechnen) bzw. die Fähigkeiten im sprachlichen, musischen, handwerklichen und sportlichen Bereich. Die Oberstufe, unterteilt in Realschule (Grundanforderungen) und Sekundarschule (erweiterte Anforderungen), festigt und vertieft die Allgemeinbildung und bereitet auf die berufliche Ausbildung oder den Besuch weiterführender allgemeinbildender Schulen vor. In der Primarschule und auf der Oberstufe werden die Kinder weitgehend in Fachbereichen (Mensch und Umwelt, Sprachen, Mathematik, Gestaltung, Musik, Sport) unterrichtet. Freifächer und besondere Veranstaltungen (Projekte, Lager usw.)³⁶ ergänzen das schulische Grundangebot.

Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf erhalten sonderpädagogische Unterstützung, sei es begleitend zum Besuch der Regelklasse (Nachhilfe, integrierte Schülerhilfe, Therapien) oder sei es durch den Besuch einer Kleinklasse.³⁷ Behinderte Kinder, die nicht in der Regelschule unterrichtet werden können, besuchen privat getragene, aber öffentlich finanzierte und gesteuerte Sonderschulen.³⁸ Besonders begabte Kinder profitieren von besonderen, individualisierten Förderangeboten in der Volksschule, im Extremfall auch vom öffentlich finanzierten Besuch spezieller Schulen. Entsprechend anerkannte und finanzierte Schulen für Höchstbegabte bzw. Talentschulen für Spitzensport oder Kunst können öffentlich oder privat getragen sein.³⁹

Leistung und Arbeitshaltung der Schülerinnen und Schüler werden mit Semesterzeugnissen bewertet,⁴⁰ in den ersten drei Semestern mit Worten, nachher mit Noten. Ungenügende Leistungsnoten können zur Repetition der Klasse führen. Beim Übertritt in die Oberstufe (Sekundar- oder Realschule) ist ein besonderes Übertrittsverfahren massgebend.⁴¹ Für die objektive Leistungsmessung stehen standardisierte, computergestützte Testverfahren zur Verfügung (Lernlot, Klassencockpit, Stellwerk). Undiszipliniertes Verhalten der Schülerinnen und Schüler wird mit Disziplinarmaßnahmen – im Extremfall mit der Zuweisung zu Time out-Klassen oder mit dem Schulausschluss und einer Heimzuweisung – geahndet.⁴²

Der Unterricht der öffentlichen Volksschule findet in Abteilungen bzw. Schulklassen mit Regelbeständen von 16 bis 24 Kindern im Kindergarten, 20 bis 24 Kindern in der Primarschule und in der Sekundarschule, 16 bis 24 Kindern in der Realschule sowie 10 bis 15 Kindern in den Kleinklassen statt.⁴³ Phasenweise werden die Abteilungen und Klassen in Gruppen aufgeteilt. Im Kindergarten sind jahrgangsgemischte Abteilungen die Regel. In der Primarschule sind Jahrgangsklassen die Regel, jahrgangsgemischte Klassen aber möglich.⁴⁴ Auf der Oberstufe sind grundsätzlich Jahrgangsklassen vorgeschrieben.⁴⁵ Die Zuteilung der Kinder und Jugendlichen zu Schulhäusern, Klassen und Lehrpersonen erfolgt durch die Schule ohne Mitentscheidung der Eltern.⁴⁶

In Kindergarten und Primarschule besteht das Klassenlehrerprinzip: Für jede Schulklasse trägt eine Lehrperson, welche auch den Grossteil der Fächer unterrichtet, die Verantwortung.⁴⁷ Die Oberstufe dagegen ist – vor allem in der Sekundarschule – vom Fachlehrerprinzip geprägt; die Jugendlichen besuchen hier also den Unterricht bei verschiedenen Lehrpersonen. Auf der Oberstufe, zunehmend aber auch in der Primarschule, kommen neben den Klassen- bzw. den

³⁶ Art. 17bis VSG, sGS 213.1.

³⁷ Art. 34 bis 36 VSG, sGS 213.1.

³⁸ Art. 27 bis 39 VSG, sGS 213.1.

³⁹ Art. 53bis VSG, sGS 213.1.

⁴⁰ Art. 30 VSG, sGS 213.1.

⁴¹ Art. 31 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 VSG, sGS 213.1.

⁴² Art. 54 ff. VSG, sGS 213.1.

⁴³ Art. 27 VSG, sGS 213.1; Art. 3bis VVU, sGS 213.12.

⁴⁴ Art. 28 VSG, sGS 213.1.

⁴⁵ Art. 29 VSG, sGS 213.1.

⁴⁶ Art. 26 VSG, sGS 213.1.

⁴⁷ Art. 5 VDL, sGS 213.14.

«Haupt»-Lehrpersonen ergänzend auch Fach-Lehrpersonen für besondere Fächer (insbesondere Handarbeit und Hauswirtschaft, Werken, Musik, Sport und Religion) zum Einsatz. Im Rahmen des Gesetzes, des Lehrplans, der Lektionentafel und der Lehrmittel sind die Lehrpersonen bei der Unterrichtsgestaltung frei (Methodenfreiheit).⁴⁸ Jede Lehrperson bedarf für eine dauerhafte Anstellung eines anerkannten Lehrdiploms (Wahlfähigkeit nach Ausbildungspraxis).⁴⁹

An der öffentlichen Volksschule gilt die Fünftagewoche. An den Vormittagen findet der Schulunterricht – ausser auf der Oberstufe – in Blockzeiten statt; während der Blockzeiten sind die Eltern von ihrer Betreuungspflicht entbunden.⁵⁰ Wenn es die Eltern wünschen, organisiert die Schule zusätzlich eine Mittagsbetreuung (Aufenthalt mit oder ohne Verpflegung).⁵¹ Für Kinder mit unzumutbaren Schulwegen gewährleistet die Schule Transporte samt Aufsicht während der Wartezeiten.⁵²

Die Schulferien betragen 12 Wochen.⁵³ Urlaub während der Unterrichtszeit ist nach Ermessen der Gemeinde möglich,⁵⁴ wird aber in der Praxis nur aus triftigen Gründen bewilligt.

3.3. Erziehungs- und Bildungsauftrag

Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Volksschule lautet wie folgt:⁵⁵

«Die Volksschule unterstützt die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen. Sie wird nach christlichen Grundsätzen geführt.

Sie fördert die unterschiedlichen und vielfältigen Begabungen und die Gemütskräfte der Schülerin und des Schülers. Sie vermittelt die grundlegenden Kenntnisse und Fertigkeiten, öffnet den Zugang zu den verschiedenen Bereichen der Kultur und leitet zu selbständigem Denken und Handeln an.

Sie erzieht die Schülerin und den Schüler nach den Grundsätzen von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaates zu einem verantwortungsbewussten Menschen und Bürger.»

Der Erziehungs- und Bildungsauftrag spricht grundsätzlich für sich selbst und bedarf keiner Erläuterung. Ausgenommen sind zwei Aspekte:

– *Verhältnis von Erziehung und Bildung:*

Entgegen der begrifflichen Systematik hat im Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Volksschule nicht die Erziehung, sondern die Bildung – d.h. der Unterricht – Priorität. Die Volksschule nimmt auf die Schulkinder primär auf der Lernebene Einfluss. Auf der Erziehungsebene respektiert sie den Vortritt der Familie. Diese Rangfolge ergibt sich bereits aus dem von der Bundesverfassung statuierten Vorrang des Bundeszivilrechts,⁵⁶ welches den Eltern die Sorge für das Kind überträgt⁵⁷, vor dem öffentlichen, kantonalen Schulrecht, welches von Verfassungen wegen dem Grundschulunterricht im Sinn der Wissens- und

⁴⁸ Art. 76 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

⁴⁹ Art. 60 VSG, sGS 213.1.

⁵⁰ Art. 19 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

⁵¹ Art. 19bis VSG, sGS 213.1.

⁵² Art. 20 VSG, sGS 213.1.

⁵³ Art. 18 VSG, sGS 213.1.

⁵⁴ Art. 16 f. VVU, sGS 213.12.

⁵⁵ Zitat Art. 3 VSG, sGS 213.1.

⁵⁶ Art. 122 Abs. 1 BV, SR 101.

⁵⁷ Art. 296 ff. ZGB, SR 210.

Kompetenzvermittlung verpflichtet ist. Kerngeschäft der Volksschule ist der Unterricht. Da der Unterricht aber nicht in einem zwischenmenschlichen bzw. sozialen Vakuum stattfinden kann, steht er in einer Wechselwirkung zur privaten, elterlichen Erziehung und wird durch eine sekundäre «schulische Erziehung», insbesondere über eine gezielte Förderung der Selbstkompetenz und der Sozialkompetenz durch die Lehrpersonen, ergänzt.

– *Verhältnis von konfessioneller Neutralität und christlichen Grundsätzen:*

Die öffentliche Volksschule hat auf Grund der verfassungsrechtlichen Glaubens- und Gewissensfreiheit⁵⁸ konfessionell neutral zu sein. Keinen Verstoss gegen das Gebot konfessionell neutralen Unterrichts stellt die Vorgabe im Bildungs- und Erziehungsauftrag dar, wonach die öffentliche Schule nach christlichen Grundsätzen zu führen ist. Christliche Grundsätze bedeuten nicht die Beeinflussung des Glaubens bzw. der Konfession der Einzelnen, sondern die Wahrung der elementaren Werte der ganzen Gesellschaft. Die nach christlichen Grundsätzen geführte Schule enthält sich der Einflussnahme im Sinn bekenntnishafter oder kultisch-liturgischer Akzente. Sie verschreibt sich der Christlichkeit vielmehr auf der Ebene der zivilisatorischen bzw. ethischen Werte, die in der europäischen Geschichte aus Antike, Christentum, Humanismus und Aufklärung gewonnen wurden. Dazu gehört gerade auch Offenheit und Toleranz statt Ausgrenzung und Dominanz. Insoweit kollidieren die christlichen Grundsätze weder mit dem Gebot des konfessionell neutralen Unterrichts noch mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit bzw. der Freiheit zu nicht-christlichen Bekenntnissen. Die Offenheit und Toleranz der öffentlichen Volksschule geht allerdings nicht so weit, dass die historischen Werte, an denen sie sich orientiert, unter Berufung auf eine Religion oder Konfession in Frage gestellt werden dürften. An dieser Grenze beanspruchen die christlichen Grundsätze absolute Geltung.

3.4. Qualität, Reichweite und Grenze

Die öffentliche Volksschule unterzieht sich einer intensiven und effektiven Qualitätssteuerung; sie hält sich insbesondere mit institutionalisierten Qualitätszyklen (Selbstevaluation, Fremdevaluation) am Puls der Schulentwicklung. Die öffentliche Volksschule wird durch bürgernahe Schulräte und professionelle pädagogische Schulleitungen mit grossem Engagement geführt. Ihre Lehrpersonen sind dank aufwändiger Aus- und Weiterbildung, regelmässiger Qualifikation sowie guten Rahmenbedingungen hoch motiviert. In Ratings wie den PISA-Tests schneidet der Kanton St.Gallen stets ausgezeichnet ab. Die gute Verfassung seiner öffentlichen Volksschule ist auch daraus ersichtlich, dass ihre Absolvierenden den Einstieg in die Berufslehren sowie in die weiterführenden Schulen in aller Regel gemäss ihrem Potential problemlos meistern und sich darin gut bewähren.

Die öffentliche Volksschule ist vom Angebot her breit und vielfältig und von der Durchführung des Unterrichts her flexibel angelegt. Ihre Lehrpersonen sind dafür ausgebildet und dazu verpflichtet, die Schulkinder möglichst individuell zu fördern, wobei ihnen bei der Wahl der Mittel und des Vorgehens grosse Freiheit zukommt (s.o. Ziff. 3.2). Die Eltern und die Kinder haben ihrerseits eine beachtliche Wahlfreiheit im Unterricht, insbesondere im Wahlpflichtangebot und bei den Freifächern.

Bei all dieser Breite und Vielfalt bleibt aber die öffentliche Volksschule der verfassungsrechtlichen Grundversorgung⁵⁹ und den Wurzeln ihres Auftrags⁶⁰ verpflichtet. Sie kommt dieser Verpflichtung mit einem hohen Aufwand nach⁶¹, kann diesen aber nicht ins Unbegrenzte steigern. Sie kann daher wohl die meisten, nicht aber restlos alle Wünsche und Bedürfnisse ihrer

58 Art. 15 BV, SR 101.

59 Art. 19 und 62 Abs. 2 BV, SR 101.

60 Art. 3 VSG, sGS 213.1.

61 Die Gemeinden bezahlen für die öffentliche Volksschule insgesamt gegen 1,5 Mrd. Franken jährlich. Dies ist etwa ein Drittel des gesamten Budgetvolumens des Kantons St.Gallen.

Kundschaft befriedigen. Es ist in Kauf zu nehmen, dass die öffentliche Volksschule aus partikulären oder betont individualistischen Perspektiven heraus lückenhaft oder mangelhaft erscheinen kann. Dies betrifft nicht nur ihr Angebot im Allgemeinen, sondern auch den Auftritt ihrer Lehrpersonen im Besonderen. Tätigkeit und Ausstrahlung der Lehrpersonen sind der Schlüsselfaktor der öffentlichen Volksschule: Die Lehrpersonen «sind die Schule». Sie prägen das schulische Zusammenleben mit ihren Stärken und Schwächen sowie Verträglichkeiten und Unverträglichkeiten, wie sie allen Menschen eigen sind.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die grundlegenden Rahmenbedingungen der öffentlichen Volksschule nicht disponibel sind. Die öffentliche Volksschule ist eine Schule für Alle. Sie ist daher im Interesse aller Eltern und nicht nach dem Wunsch der einzelnen Eltern zu organisieren und zu betreiben. Die Unterrichtsfächer, die Lektionentafel und der Stundenplan, die Lehrmittel, die Schulhaus- und Klasseneinteilung, die Leistungsmessung, die Promotionen und der Übertritt, die Disziplinarmaßnahmen sowie anderes mehr sind nicht verhandelbar. Sie werden durch Kanton und Gemeinden festgelegt und verfügt, nötigenfalls auch gegen den Willen von Eltern und Kind. Insoweit besteht keine Elternmitsprache, unter Vorbehalt von Rechtsmitteln gegen belastende Verfügungen. In diesem Licht sind auch die privaten Elternvereinigungen zu sehen, die sich da und dort formieren. Diese sind zwar wertvolle Plattformen für Kontakte und Unterstützung, stehen aber auf einer informellen, rechtlich nicht relevanten Ebene.

4. Privatunterricht

4.1. Freiheit

Die Bundesverfassung weist den Grundschulunterricht, den sie garantiert, «staatlicher Leitung oder Aufsicht» zu.⁶² Daraus ergibt sich zwar nicht explizit ein Grundrecht auf Privatschulung. Dennoch könnte aus der Bundesverfassung indirekt das Recht, Privatschulen zu gründen und zu besuchen, abgeleitet werden: Andere Grundrechte wie die persönliche Freiheit⁶³, die Glaubens- und Gewissensfreiheit⁶⁴ sowie die Wirtschaftsfreiheit⁶⁵ entfalten sich auch in Richtung Privatunterricht und geben diesem eine grundrechtsartige Legitimation.

Im Gegensatz zum Bund besitzt der Kanton St.Gallen für die Existenz von Privatschulen klare Vorgaben: Die St.Galler Verfassung wiederholt nicht nur das Grundrecht der Bundesverfassung auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (s.o. Ziff. 2). Sie verankert darüber hinaus die Privatschulfreiheit als eigenständiges kantonales Grundrecht. Die Privatschulfreiheit beinhaltet das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen.⁶⁶ Aufgrund des unverbrüchlichen Grundschulanspruchs der Kinder sind Privatschulen indessen zu beaufsichtigen.⁶⁷ Die Aufsicht schliesst Bedingungen und Auflagen bei der Zulassung ein. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer staatlichen Rahmenordnung für Privatschulen.⁶⁸ Diese Rahmenordnung muss einerseits die Balance zwischen Respektierung der Privatschulfreiheit und Respektierung des Grundschulanspruchs der Kinder wahren. Andererseits ist sie rechtsgleich, d.h. gegenüber allen Privatschulen nach Massgabe ihrer Gleichheit gleich und nach Massgabe ihrer Ungleichheit ungleich auszugestalten und anzuwenden. Aus diesen Vorgaben ergibt sich insbesondere, dass von einer Privatschule im Vergleich zur öffentlichen Schule zwar *gleichwertiger* Unterricht, nicht aber *gleichartiger* Unterricht und insbesondere auch nicht die gleiche ideelle Ausrichtung verlangt werden darf; so sind namentlich konfessionell bzw. religiös oder ideologisch ausgerichtete Privatschulen zuzulassen, wenn sie gleichwer-

⁶² Art. 62 Abs. 2 zweiter Satz BV, SR 101.

⁶³ Art. 10 Abs. 2 BV, SR 101.

⁶⁴ Art. 15 BV, SR 101.

⁶⁵ Art. 27 BV, SR 101.

⁶⁶ Art. 3 Bst. a KV, sGS 111.1.

⁶⁷ Art. 115 VSG, sGS 213.1.

⁶⁸ Art. 116 ff. VSG, sGS 213.1.

tigen Unterricht erteilen und nicht gegen die Rechtsordnung verstossen.⁶⁹ Ausserdem dürfen nicht die einen Privatschulen auf Grund ihrer weltanschaulichen Orientierung gegenüber den anderen diskriminiert oder bevorzugt werden.

4.2. Führung, Besuch und Finanzierung

Weder die Bundes- noch die Kantonsverfassung äussern sich zur Führung, zum Besuch und zur Finanzierung des Privatunterrichts. Das St.Galler Volksschulgesetz definiert zwar die Bewilligungsvoraussetzungen für Privatschulen; wie die Verfassungen schweigt es sich aber zur Umsetzung des Privatunterrichts aus. Damit liegen die entsprechenden Dispositionen in der ungeschmälernten Privatautonomie:

- Privatschulen entstehen und bestehen wirtschaftlich in der zivilrechtlichen Eigenverantwortung ihrer Trägerschaften und Organe.
- Privatschulen sowie Eltern schliessen und erfüllen Schulverträge als Akteure des Obligationenrechts.⁷⁰
- Die öffentliche Hand schuldet den Privatschulen keine Beiträge.
- Die Eltern haben keinen Anspruch, dass der Staat ihnen den Besuch einer privaten Schule entschädigt, welchen sie für ihr Kind aus freien Stücken und als Alternative zum öffentlichen Schulangebot gewählt haben.

Es existiert keine Basis dafür, auf ein ungeschriebenes Recht auf Privatschulfinanzierung zu schliessen.⁷¹ Ein solches lässt sich insbesondere nicht aus dem Umstand herleiten, dass die öffentliche Volksschule nach einem einheitlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag, nach einem einheitlichen Lehrplan und nach einer einheitlichen Lektionentafel unterrichtet, womit ihre Zielsetzung sowie ihr Angebot an Fächern, Methoden und Rahmenbedingungen nicht grenzenlos breit sein und sie nicht alle Wünsche aller Familien erfüllen kann (s.o. Ziff. 3.4). Der verfassungsrechtliche Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist auf einen Standard begrenzt, welcher vom Entwicklungsstand und vom Charakter der gegenwärtigen Gesellschaft sowie von deren Bedürfnis nach staatlicher Vermittlung von kulturellen Inhalten und von Techniken zur Lebensbewältigung abhängt.⁷² Ein Standard definiert sich aus einer kollektiven, nicht aus einer individualistischen Perspektive. Wer sich zu einer Minderheit zählt, die bei dieser Ausgangslage zu kurz zu kommen glaubt, hat weder Anspruch darauf, dass sich die öffentliche Schule den exklusiven Bedürfnissen anpasst, noch darauf, dass der Staat ein privates Schulangebot finanziert, welches auf die exklusiven Bedürfnisse zugeschnitten ist. Der Staat kommt Minderheiten insoweit verfassungskonform entgegen, als er jederzeit und voraussetzungslos bereit ist, ihre Kinder in die öffentliche Schule zurückzunehmen, wenn sie eine Rückkehr wünschen.

Auf einer anderen Ebene liegt die *freiwillige* Finanzierung von Privatschulen. Dafür hat der Kanton zwar für sich selbst keine rechtliche Grundlage, weshalb ihm eigene Unterstützungsleistungen verwehrt sind.⁷³ Demgegenüber lässt es der Kanton den Gemeinden frei, ob sie selbst Privatschulen finanziell unterstützen wollen oder nicht.⁷⁴ Wollen sie dies tun, müssen sie dafür unter Beteiligung der Bürgerschaft eigenes kommunales Recht schaffen (Reglement)^{75,76}

⁶⁹ Vgl. auch Antwort der Regierung vom 20. März und 15. Mai 2007 auf die Interpellationen 51.06.73 «Vorwürfe gegen Privatschule in Kaltbrunn» sowie 51.07.08 «Privatschulen und privat geführter Unterricht im Kanton St.Gallen».

⁷⁰ SR 220.

⁷¹ Vgl. Schmid/Schott, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 29.

⁷² Kägi-Diener, St.Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 12 f.; vgl. überdies Schmid/Schott, St.Galler Kommentar zu Art. 62, Rz. 19, 30.

⁷³ Ausgenommen ist die indirekte Unterstützung nach dem Steuerrecht (Steuerabzug für Privatschulbesuch).

⁷⁴ Art. 4 GG, sGS 151.2; Art. 10 VSG, sGS 213.1.

⁷⁵ Art. 5 ff. GG, sGS 151.2.

⁷⁶ Vgl. zur Thematik Privatschulfinanzierung auch ausführlich GVP 2007 Nr. 106.

4.3. Volksschulgesetz

Der Kanton St.Gallen regelt die Zulassung und Beaufsichtigung des privaten Unterrichts im Volksschulgesetz wie folgt:⁷⁷

Errichtung und Führung von Privatschulen bedürfen der Bewilligung des Erziehungsrates. Die Bewilligung wird erteilt, wenn Schulleitung, fachliche Führung, Organisation und Schulräumlichkeiten einen der öffentlichen Schule gleichwertigen, auf Dauer angelegten Unterricht gewährleisten und wenn die obligatorischen Fächer der öffentlichen Schule unterrichtet werden. Der Erziehungsrat kann die Bewilligung mit Auflagen verbinden, um die Gleichwertigkeit des Unterrichts sicherzustellen. Er ordnet unter Androhung des Entzugs der Bewilligung Massnahmen an, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr bestehen, Auflagen und Weisungen nicht beachtet werden oder der Unterricht aus anderen Gründen gefährdet ist. Privatschulen für ausländische Kinder, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten, kann die Bewilligung ausnahmsweise auch erteilt werden, wenn die Gleichwertigkeit des Unterrichts nicht vollständig gewährleistet ist; so kann z.B. einer englischsprachigen Schule der Verzicht auf Unterricht in der Fremdsprache Französisch erlaubt werden.

Unterricht an Privatschulen darf erteilen, wer eine Lehrbewilligung des Amtes für Volksschule für Privatunterricht besitzt. Die Lehrbewilligung wird erteilt, wenn für die vorgesehene Lehrtätigkeit eine ausreichende Ausbildung nachgewiesen ist und die persönlichen Voraussetzungen für das Erteilen von Unterricht erfüllt sind. Wahlfähigkeit, wie sie für eine dauerhafte Anstellung an der öffentlichen Volksschule erforderlich ist – d.h. ein anerkanntes Lehrdiplom – braucht nicht zu bestehen.

Die Gemeinde am Aufenthaltsort des Kindes, welche für dessen Beschulung grundsätzlich verantwortlich ist (s.o. Ziff. 3.1), muss über den Eintritt in die Privatschule informiert werden, und zwar durch die Privatschule selbst, wenn diese im Kanton St.Gallen zugelassen ist, oder durch die Eltern, wenn die Privatschule ausserhalb des Kantons St.Gallen zugelassen ist.

Privater Einzelunterricht («Home Schooling») kann nur durch den Erziehungsrat bewilligt werden. Der Erziehungsrat erteilt eine Bewilligung nur, wenn die Eltern einen gleichwertigen Unterricht durch befähigte Lehrpersonen organisieren und wenn zudem, trotz wegfallender Einbindung in den Klassenverband, die Sozialisierung sichergestellt ist. Er ist bei der Bewilligung von privatem Einzelunterricht äusserst zurückhaltend.

4.4. Privatschulen im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen bestehen grob eingeteilt Privatschulen mit vier verschiedenen Ausprägungen:

- Privatschulen, welche den Kindern und Eltern eine alternative Pädagogik bzw. Methodik / Didaktik anbieten, insbesondere auf der Primar- und der Kindergartenstufe: z.B. Rudolf Steiner-Schulen St.Gallen und Wil; Montessori-Pädagogik in St.Gallen; Wald-Kindergärten
- Privatschulen, welche die Kinder beim Erbringen der Schulleistungen besonders unterstützen (Vorbereitung auf die öffentliche Sekundarschule oder das Gymnasium, Alternative zur öffentlichen Realschule): z.B. Ortega-Schule in St.Gallen; Pegasus Schule in Mörschwil; Institut Sonnenberg in Vilters; Alpine Schule in Vättis
- Privatschulen mit einem konfessionellen (katholischen oder evangelikalen) Rahmen: z.B. St. Michael in Oberriet, Sancta Maria in Mels, Domino Servite in Kaltbrunn, Impulsschule in Wurmsbach, Dominik Savio in Wil

⁷⁷ Art. 115 ff. VSG, sGS 213.1.

- Privatschulen mit vorwiegender Ausrichtung auf Familien, die sich in der Schweiz und im Kanton St.Gallen nicht oder nicht nachhaltig verankern: z.B. Institut auf dem Rosenberg in St.Gallen, International Schools in Buchs und St.Gallen

Über die bewilligten Privatschulen, welche auch die Oberstufe führen, gibt die Tabelle im Anhang 2 zu diesem Bericht näheren Aufschluss.

Der Kanton St.Gallen weist folgenden Anteil Privatschülerinnen und -schüler auf (Schuljahr 2008/09):

	Total	Privat	Prozent
Untere Stufen	45'000	600	1,3
Oberstufe	15'000	800	5,3
Total / Durchschnitt	60'000	1'400	2,3

Der Anteil Privatschülerinnen und Schüler im Kanton St.Gallen und in der Schweiz liegt im internationalen Vergleich tief. Im Schweizerischen Vergleich liegt der Kanton St.Gallen auf den unteren Stufen markant unter dem Durchschnitt (1.3 Prozent gegenüber 2.8 Prozent), auf der Oberstufe dagegen über dem Durchschnitt (5.3 Prozent gegenüber 4.8 Prozent).⁷⁸ Eine Erklärung für den vergleichsweise hohen Anteil Privatschülerinnen und -schüler auf der Oberstufe kann in der St.Galler Spezialität der konservativen, noch kaum durchlässigen Trennung zwischen den Oberstufentypen Realschule und Sekundarschule liegen (s.o. Ziff. 3.2); diese Trennung dürfte zu einem gewissen Abzug potentieller Realschülerinnen und -schüler in Privatschulen aus Statusgründen führen (vgl. auch unten Ziff. 8.7 zweiter Abschnitt). Der Anteil Privatschülerinnen und -schüler auf der Oberstufe im Kanton St.Gallen ist zwar vergleichsweise hoch, er stagniert indessen.⁷⁹

In fast allen Fällen finanzieren die Eltern den Privatschulbesuch allein.⁸⁰ Entsprechende finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand sind die Ausnahme:

- Eine kommunale Mitfinanzierung «aus freien Stücken» (s.o. Ziff. 4.2) ist dem Kanton aus der Stadt Wil bekannt, welche den Eltern an den Besuch von Privatschulen auf ihrem Gebiet im Sinn eines «Materialgeldes» einen Beitrag von Fr. 500.– je Jahr ausrichtet.
- Sodann existieren im Kanton St.Gallen als Sonderfall vereinzelt noch Gebiete, über die sich kein körperschaftlicher Träger der öffentlichen Oberstufe (s.o. Ziff. 3.1) erstreckt. An diesen Orten ist die für die Primarschule verantwortliche Gemeinde gesetzlich verpflichtet, den Jugendlichen den Besuch der Oberstufe durch Vertrag mit einem öffentlichen Oberstufenträger in der Umgebung zu ermöglichen.⁸¹ Aufgrund des verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht hat sie dabei das volle Schulgeld zu übernehmen. An einzelnen Orten richtet die entsprechende Gemeinde dieses Schulgeld, zu dessen Leistung sie im Grundsatz ohnehin verpflichtet ist, nicht nur an den Besuch der öffentlichen Vertragsschule(n), sondern auch an den Besuch anerkannter Privatschulen aus. Dieses Vorgehen ist etwa aus der Primarschulgemeinde Mörschwil bekannt.
- Die anerkannten Talentschulen für Spitzensport oder Kunst oder Schulen für die Förderung intellektuell Höchstbegabter sind öffentlich finanziert (s.o. Ziff. 3.2).

⁷⁸ Bildungsbericht Schweiz 2010, Aarau 2010, S. 62.

⁷⁹ Bildungsbericht Schweiz 2010, a.a.O.

⁸⁰ Unter Vorbehalt der Zurechnung des Schulgeldes zu den steuerlich abzugsfähigen Ausbildungskosten.

⁸¹ Art. 8 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

5. Konfessionelle Schulen

Im Kanton St.Gallen bestehen als Besonderheit drei traditionelle, katholisch geprägte Schulen: die Katholische Kantonssekundarschule in St.Gallen (Flade), die Mädchensekundarschule St.Katharina in Wil (Kathi) und die Mädchensekundarschule in Gossau (Maitlisek). Diese drei Schulen sind keine Privatschulen (Flade) bzw. gelten schulrechtlich nicht als solche (Kathi, Maitlisek). Sie haben direkt oder indirekt öffentlichen Status, da sie auf der Grundlage des öffentlichen Rechts (Flade)⁸² oder im öffentlichen Auftrag (Schulverträge mit den öffentlichen Schulträgern) (Kathi und Maitlisek) unterrichten.

6. Freie Schulwahl

6.1. Elternlobby Schweiz

Die freie Schulwahl ist im Wesentlichen ein Postulat der Vereinigung Elternlobby Schweiz. Die Elternlobby formuliert folgende Ziele:⁸³

«Freie Schulwahl für alle Schichten der Bevölkerung, nicht nur für Reiche. Freier Zugang an alle Schulen für alle Lernenden.

Freie Wahl der Staatsschulen: Alle Eltern sollen zwischen den einzelnen Staatsschulen wählen können. Aufhebung der Zwangseinteilung durch Behörden nach Schulbezirk.

Freie Wahl der Freien Schulen: Alle Eltern sollen ohne finanzielle Hürde eine staatlich bewilligte und beaufsichtigte Freie Schule wählen können.

Alle Schulen, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind, sollen von der Öffentlichkeit gleich finanziert werden. Privatschulen, die Kinder aus religiösen, ethnischen und finanziellen Gründen ausschliessen, gehören nicht dazu.»

Die Argumentation der Elternlobby zu den geplanten Initiativen beruft sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO⁸⁴ und lautet zusammenfassend wie folgt:

«Jedes Kind soll ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung Zugang zum gesamten staatlich bewilligten und beaufsichtigten Bildungsangebot haben. Alle Erziehungsberechtigten sollen frei innerhalb der staatlichen und nichtstaatlichen Schulen wählen können. Die Elternlobby.ch will Erziehungsberechtigten aus allen Schichten der Bevölkerung dieses Menschenrecht materiell ermöglichen.»

«Eltern wollen in Zukunft selber bestimmen, welches staatliche Schulhaus oder welche nichtstaatliche Schule ihr Kind besucht. Jedes Kind soll unabhängig von seiner ethnischen, religiösen und sozialen Herkunft Zugang zum gesamten staatlich bewilligten Bildungsangebot haben. Mit den Volksinitiativen erhofft sich der Verein den Durchbruch zu einem gerechteren Bildungswesen in der Schweiz.»

Die Elternlobby Schweiz lanciert in verschiedenen Kantonen Volksinitiativen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe:

- Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine entsprechende Initiative am 30. November 2008 mit 79.2 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Gleichzeitig wurde ein Gegenvorschlag der Regierung mit 56.9 Prozent Ja-Stimmen angenommen, wonach der Privatschulbesuch mit neu 2'500 Franken statt bisher mit 2'000 Franken jährlich staatlich unterstützt wird.
- Im Kanton Waadt wurde im September 2009 eine Petition für die freie Schulwahl mit 1'200 Unterschriften eingereicht.

⁸² Art. 4 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

⁸³ www.elternlobby.ch.

⁸⁴ Siehe unten Ziff. 8.7.

- Im Kanton Thurgau wurde am 7. März 2010 eine Initiative zur freien Schulwahl (bezogen auf die ganze Volksschule) mit 83 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.
- In den Kantonen Zürich, Solothurn und Basel-Stadt laufen Unterschriftensammlungen für entsprechende Initiativen.
- Zudem ist die Elternlobby Schweiz in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Appenzell A.Rh. und Aargau aktiv.

6.2. Argumente

Für eine freie Schulwahl werden – über die Begründung für die vorliegende Initiative hinaus (s.o. Ziff. 1.3) – vorrangig folgende Argumente ins Feld geführt:

- Freie Schulwahl setzt die öffentlichen Schulen untereinander und gegenüber den Privatschulen dem Konkurrenzdruck und damit dem freien Wettbewerb aus. Damit motiviert sie die Schulen zu einer Steigerung der Schulqualität. Auch die öffentliche Volksschule soll sich dem Markt stellen.
- Freie Schulwahl ist kostenneutral, da die verantwortliche Gemeinde am Aufenthaltsort, welche ein Kind «abgibt», nicht nur einerseits das Schulgeld bezahlt, sondern auch andererseits von der weiteren Beschulung des Kindes entbunden wird, d.h. in der eigenen Schule die entsprechenden Kosten einsparen kann.
- Freie Schulwahl trägt der Tatsache Rechnung, dass die Eltern die Erziehungsverantwortung für ihr Kind tragen und dieses am besten kennen. Daraus folgt, dass sie ohne Einschränkungen die beste Schule für ihr Kind sollen auswählen können.

6.3. Ausland

Die freie Schulwahl ist aus den Niederlanden und aus skandinavischen Ländern bekannt. Angaben dazu lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁸⁵

	Niederlande	Dänemark	Schweden	Finnland
Freie Wahl der Schule seit	1848	1849	1992 (Bildungsgutscheine)	1992
Staatlicher Lehrplan	nein (Richtlinien)	ja	ja	ja
Staatsbeitrag	100 Prozent	80 Prozent	100 Prozent (Bildungsgutscheine)	100 Prozent
Einheitliche Leistungstests	ja	ja	ja	ja
Prozent-Anteil Schulkinder in Privatschulen	70 Prozent	12 Prozent	7,4 Prozent	2,2 Prozent
PISA-Rang 2006 Lesen/ Rechnen	11 / 5	19 / 15	10 / 21	2 / 2

⁸⁵ Fundstelle: «Vimentis, Die neutrale Informationsplattform, Politik aktuell», 3. Dezember 2009, www.vimentis.ch.

	Niederlande	Dänemark	Schweden	Finnland
Bemerkungen	Kaum staatliche Regelung des Schulwesens Religiös orientierte Privatschulen	Langjährige Erfahrung Konstanter Anstieg der Privatschulung	Erhöhter Anteil Privatschulung, v.a. in städtischen Gebieten	Strikte staatliche Regelung und Kontrolle Tiefer Anteil Privatschulung
Berichtete Vorteile		Funktioniert gut	Leicht erhöhte Bildungsqualität	–
Berichtete Probleme	Sozio-ökonomische Segregation (Hautfarbe)	–	Sozio-ökonomische Segregation (einkommensabhängig getrennter Schulbesuch) Keine Kostensenkung	–

7. Vorgeschichte und Tragweite der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten, die hinter der vorliegenden Initiative stehen, haben bereits im Jahr 2008 das Verfahren zur Feststellung der Zulässigkeit einer Initiative für die freie Schulwahl durchführen lassen (vgl. oben Ziff. 1.4), damals aber noch bezogen auf die ganze Volksschule. In der Folge haben sie – insbesondere auch mit Blick auf das Abstimmungsresultat im Kanton Basel-Landschaft, wo am 30. November 2008 zum ersten Mal in der Schweiz über eine entsprechende Initiative abgestimmt wurde (s.o. Ziff. 6.1) – von einer solchermassen umfassenden Initiative Abstand genommen. Auch eine vorübergehend geprüfte «Zwillingsinitiative» (zwei koordinierte Initiativen bezüglich Primarschule und Oberstufe) haben sie nicht konkretisiert. Mit der letztlich eingereichten, vorliegenden Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» visieren die Initiantinnen und Initianten gleichzeitig zwei Ziele an:

1. das Recht der Eltern, für den Oberstufenbesuch ihres Kindes die öffentliche Schule beliebig, d.h. gemeindeunabhängig auf dem ganzen Kantonsgebiet auszuwählen;
2. das Recht der Eltern, ihr Kind auf der Oberstufe eine selbst gewählte, allen Kindern offen stehende Privatschule auf Kosten der Aufenthaltsgemeinde besuchen zu lassen.

Mit dem ersten Begehren trachtet die Initiative danach, auf der Oberstufe der öffentlichen Volksschule das Aufenthaltsprinzip und das Territorialitätsprinzip (s.o. Ziff. 3.1) abzuschaffen.

Mit dem zweiten Begehren sollen auf der Oberstufe die Privatschulen der öffentlichen Schule auch in der Finanzierung (s.o. Ziff. 4.2) gleich gestellt werden.

8. Beurteilung durch die Regierung

Die Regierung lehnt die Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» aus folgenden Gründen ab:

8.1. Schulqualität und Chancengerechtigkeit

Der freie Wettbewerb bzw. die gegenseitige Konkurrenz unter Schulen führt nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Schulqualität. Bildung kann im Erwachsenenbereich (Hochschulen, berufliche Weiterbildung, allgemeine Erwachsenenbildung) kompromisslos qualitätsfördernd vermarktet werden. In der obligatorischen Schule gelingt dies nicht. Die Grundschulung ist nicht

ein gewöhnliches Marktprodukt, sondern gehört zur verfassungsrechtlichen Grundversorgung; sie ist obligatorisch bereitzustellen und zu beziehen (s.o. Ziff. 2). Damit kann ihre Qualitätssteuerung dem freien Markt nicht ohne erhebliche Risiken überlassen werden.

Die Versorgung der Bevölkerung mit der Grundschulung ist schon aus geografischen Gründen nicht bedenkenlos wettbewerbsverträglich. Im Kanton St.Gallen ist – auch auf der Oberstufe – nicht von jedem Aufenthaltsort aus jeder Schulstandort erreichbar. In einem Konkurrenzkampf unter frei zugänglichen Oberstufenschulen haben die ländlichen Regionen das Nachsehen gegenüber den Städten und Agglomerationen. Auf dem Land werden öffentliche Oberstufen mit weniger Profilierungsmöglichkeiten und kaum private Oberstufen angesiedelt sein. Dies führt zu einem Gefälle bei der Attraktivität der Schulen für Eltern und Lehrpersonen und damit letztlich bei der Schulqualität. Dieses Gefälle ist nicht erwünscht und angesichts des verfassungsmässigen Schulungsauftrags auch nicht rechters. Die verfassungsmässige Grundschulung ist der Chancengerechtigkeit verpflichtet; eine freie Schulwahl gefährdet diese.

Abgesehen von der Geografie kann auch das Marketing der Schulen die Schulqualität beeinträchtigen. Auf einem «freien Schulmarkt» setzt sich weniger die objektiv beste als die am cleversten vermarktete Schule durch. Beim obligatorischen Schulunterricht geht dies auf Kosten des Bildungserfolgs und der Kindesinteressen. Die freie Schulwahl ist auch unter diesem Aspekt abzulehnen.

Die Befürworterinnen und Befürworter der freien Schulwahl weisen darauf hin, die finanzierten Privatschulen seien intensiv zu beaufsichtigen und zu begleiten; damit werde ihre Schulqualität sichergestellt. Dies mag möglich sein, führt dann allerdings zum Ergebnis, dass sich auf Grund der intensiven Aufsicht und Begleitung die privaten Schulen den öffentlichen so weit annähern, dass sie im Ergebnis ihren privaten Charakter verlieren. Existiert aber nur die Alternative zwischen «echten» öffentlichen Schulen und privat geführten «öffentlichen» Schulen, so wird die Wahlfreiheit, wie sie die Initiantinnen und Initianten anstreben, illusorisch.

8.2. Gesellschaftliche Integration

Die öffentliche Volksschule vermittelt nicht nur den Kindern und Jugendlichen unserer Gesellschaft eine Grundschulung von hoher Qualität. Sie hat darüber hinaus den Zusatzeffekt, ein kraftvoller gesellschaftlicher Integrationsfaktor – wahrscheinlich der kraftvollste ausserhalb der Familie überhaupt – zu sein. Die öffentliche Volksschule versammelt die jungen Menschen während 11 Jahren über die Grenzen der Gesellschaftsschichten, der Sprachen und der Kulturen hinweg. Ein langjähriger gemeinsamer Schulunterricht und darin inbegriffen die Pflege der Deutschen Sprache, die Unterstützung der elterlichen Erziehung (s.o. Ziff. 3.3) und die Förderung des zwischenmenschlichen Zusammenlebens bilden die Basis für die gesellschaftliche Toleranz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Einen besonders wichtigen Beitrag leistet die öffentliche Volksschule an die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Die Begegnung mit einheimischen Kindern und Eltern vermittelt diesen Kreisen Sprache, Kultur und Werte unseres Landes sowie das Gefühl der Zugehörigkeit zu diesem. Umgekehrt wird dadurch in der einheimischen Bürgerschaft Verständnis und Offenheit gegenüber Personen mit einem anderen Hintergrund als dem eigenen gefördert.

Für ihre Integrationsleistung ist die öffentliche Volksschule darauf angewiesen, dass sie von möglichst vielen Kindern und Jugendlichen besucht wird. In dem Mass, in dem ihre Auslastung zurückgeht, nimmt ihre soziale Bindungskraft ab. Dies ist in einer vielgestaltigen Gesellschaft wie der Schweizerischen folgenswer. Eine freie Schulwahl führt die Eltern tendenziell dazu, jene Schule zu wählen, die auch durch ihr privates Bezugsfeld (Freundeskreis, kulturelles Umfeld) bevorzugt wird. Dies bedeutet eine schulische Segregation (Entmischung), die zwangsläufig auch zu einer gesellschaftlichen Segregation führt; mit der freien Schulwahl entstehen Schu-

len für Schichten und Gruppen. Da die Schweiz einen hohen Anteil Ausländerinnen und Ausländer mit oft fremdem sprachlichem und kulturellem Hintergrund aufweist, ist die Entstehung von «Schweizerschulen» und «Ausländerschulen» ein realistisches Szenario. Es ist denkbar, dass sich in Städten und grösseren Agglomerationen Schweizerische und aus westlichen Ländern zugewanderte Eltern vermehrt Privatschulen zuwenden, während Eltern mit einem anderen Migrationshintergrund ihre Kinder weiterhin in die öffentliche Schule schicken; diese läuft damit Gefahr, zur «Restschule» zu werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass Familien mit Migrationshintergrund ihrerseits nicht immer daran interessiert sind, ihre Kinder zusammen mit einheimischen bzw. deutschsprachigen Kindern die Schule besuchen zu lassen. Es ist daher auch nicht ausgeschlossen, dass Bevölkerungskreise mit Migrationshintergrund «eigene», z.B. muslimisch orientierte Schulen gründen. Bei einer freien Schulwahl müssen solche Schulen auf Grund der Privatschulfreiheit und des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebotes (s.o. Ziff. 4.1) wie die anderen Schulen durch den Kanton anerkannt und durch die Gemeinden finanziert werden. So können Parallelschulen als Nährboden für Parallelgesellschaften entstehen.

In den Niederlanden, wo eine ähnliche Gesellschaftsstruktur wie in der Schweiz und traditionell die freie Schulwahl besteht, ist die segregative Wirkung der Grundschule nachgewiesen (s.o. Ziff. 6.3). Umgekehrt weisen die skandinavischen Länder (mit Ausnahme von Dänemark), für welche die desintegrierende Wirkung der freien Schulwahl verneint wird, eine weit homogenere Bevölkerung bzw. einen weit geringeren Ausländeranteil als die Schweiz auf.

In der Schweiz und im Kanton St.Gallen besteht eine der grössten gesellschaftspolitischen Herausforderungen darin, die soziale Integration zu bewahren und zu stärken. Die öffentliche Volksschule trägt viel dazu bei, dass diese Herausforderung erfolgreich gemeistert wird. Mit einer freien Schulwahl wird die Integrationswirkung der Volksschule erheblich geschwächt. Mit dieser Schwächung ist ein erhebliches staatspolitisches Risiko verbunden. Die Regierung erkennt in der Gefahr der sozialen Entmischung den wohl wichtigsten Grund, der gegen eine freie Schulwahl im Sinn der vorliegenden Initiative spricht.

8.3. Strukturen

Eine freie Schulwahl ist strukturschädigend. Sie destabilisiert in der öffentlichen Oberstufe Organisation, Planung und Prozesse. Die Oberstufenzentren müssen einerseits mit vermehrten Weggängen ihrer Schülerinnen und Schüler in Privatschulen und andere Gemeinden rechnen. Andererseits müssen sie nicht nur für die Schülerinnen und Schüler aus der eigenen Gemeinde, sondern auch für Schülerinnen und Schüler aus allen anderen Gemeinden offen stehen. Zudem müssen sie bereit sein, jederzeit Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus Privatschulen aufzunehmen. Die Folge ist ein erhöhtes «Schulverkehrs-Aufkommen» bis hin zu einem eigentlichen Schultourismus. Die entsprechenden Umtriebe bringen Unruhe und Bürokratie in die Schulhäuser und behindern die Klassen- und Pensenplanung. Bei Ressourcen und Infrastruktur ist mit Engpässen oder Überkapazitäten zu rechnen; es können weniger Lehrpersonen mit gesicherten Pensen angestellt werden, und es fehlen die Grundlagen für eine stabile Schulraumplanung. Mit neuen Verfahrensvorschriften muss versucht werden, die Unberechenbarkeit der Schulplanung nicht zu gross werden zu lassen (Fristen für An- und Abmeldung, Kontingente usw.); entsprechenden Vorkehrungen sind indessen wegen des Gebotes der rechtsgleichen Behandlung aller Bürgerinnen und Bürger⁸⁶ Grenzen gesetzt. Sodann führen längere, sich kreuzende Schulwege zu mehr ungenutzten Zeiten für die Jugendlichen und zu mehr Privatverkehr seitens der Eltern, verbunden mit zusätzlichen Emissionen.

Geht man davon aus, dass ländliche Oberstufen wegen ihrer eingeschränkten standörtlichen und schulischen Attraktivität von mehr Abwanderungen als Oberstufen in Agglomerationen betroffen sind (s. o. Ziff. 8.1, vgl. unten Ziff. 8.5), so kann die freie Schulwahl kleine Oberstufen

⁸⁶ Art. 8 BV, SR 101.

in ihrer Existenz gefährden und damit die Versorgung des Kantonsgebietes mit der verfassungsmässigen Grundschulung in Frage stellen.

An den Wohnorten der Familien fördert eine freie Schulwahl die soziale Anonymität. Je mehr Schulkinder nicht mehr am nächsten und am gleichen Ort, sondern anderswo zur Schule gehen, desto stärker leidet die Identität des Quartiers und des Dorfes, da die Schulwege nicht mehr gemeinsam zurückgelegt werden und die Freizeit weniger oft gemeinsam verbracht wird. Dies ist ein übergeordneter Aspekt der strukturschädigenden Wirkung der freien Schulwahl.

8.4. Demokratie

In der öffentlichen Volksschule besitzen die Stimmbürgerinnen und -bürger ein demokratisches Mitspracherecht. Sie bilden die Bürgerschaft und damit das oberste Organ der Gemeinde als Körperschaft, welche die Schule trägt.⁸⁷ Als Bürgerschaft wählen sie die Gemeindeorgane, welche für die Schulführung und die Prüfung des Schulhaushaltes zuständig sind (Schulrat und Geschäftsprüfungskommission) bzw. sie können selbst in diese Organe gewählt werden. Zudem können sie sich an der Bürgerversammlung oder in Referendumsabstimmungen am Erlass der Vorschriften für die Schule beteiligen (Gemeindeordnung, Schulordnung, Benützungsgreglemente usw.). Ausserdem können sie mit dem Initiativrecht Anstösse für die lokale Schulentwicklung geben.

Gegenüber Privatschulen sind die Bürgerinnen und Bürger entweder unbeteiligte Dritte oder private, ausschliesslich vertraglich kontaktierte Kunden; weder in der einen noch in der anderen Eigenschaft kommt ihnen ein Mitspracherecht zu. Privatschulen sind Subjekte des Privatrechts und gegenüber der Allgemeinheit nicht rechenschaftspflichtig (s.o. Ziff. 4.2).

Diesem Unterschied trägt die Rechtsordnung heute so weit Rechnung, als die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuergeldern nur diejenigen schulischen Institutionen mitfinanzieren müssen, an denen sie sich mitentscheidend beteiligen können, nämlich die öffentlichen. Eine freie Schulwahl dehnt die Steuerpflicht der Bürgerinnen und Bürger auf den Privatunterricht aus, ohne ihnen im Gegenzug Mitbestimmung einzuräumen. Dieser Effekt ist undemokratisch und in der Schweizerischen Staatskultur störend. Er wiegt schwerer als der heutige umgekehrte Effekt, wonach die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuern die öffentliche Schule auch dann mitfinanzieren müssen, wenn sie für ihr Kind eine Privatschule wählen und separat finanzieren; dies zumal die Eltern unabhängig von ihrer Schulwahl zur öffentlichen Schulbürgerschaft gehören und ihr Kind auch nach einem vorübergehenden Aufenthalt in einer Privatschule jederzeit in die öffentliche Schule zurückkehren lassen können.

8.5. Kosten

Neben der sozialen Segregation (s.o. Ziff. 8.2) sind die Mehrkosten, die sich aus einer zwingenden Mitfinanzierung der Privatschulen ergeben, das gewichtigste Argument gegen eine freie Schulwahl. Es ist irrig davon auszugehen, dass die freie Schulwahl kostenneutral sei, weil das Schulgeld, das für eine Privatschülerin oder einen Privatschüler zu zahlen ist, in der öffentlichen Schule eingespart werden könne. Dabei wird verkannt, dass die Kosten der Volksschule zum grössten Teil Kosten für Schulklassen und damit Lohnkosten für Lehrpersonen sind. Sollen in der öffentlichen Volksschule substanziell Kosten gespart werden, so muss auf Schulklassen verzichtet werden, damit auf Lehrpensen verzichtet werden kann. Die theoretischen Durchschnittskosten einer Schülerin oder eines Schülers stehen den praktischen Grenzkosten einer Schulklasse mehr oder einer Schulklasse weniger gegenüber.

Verlässt einerseits bei einer freien Schulwahl ein Kind die öffentliche Oberstufe und tritt es in eine Privatschule ein, so sind ihm die durchschnittlichen Kosten für eine Oberstufenschülerin

⁸⁷ Vgl. Art. 88 ff. KV, sGS 111.1, und GG, sGS 151.2.

oder einen Oberstufenschüler als Schulgeld mitzugeben. Die Durchschnittskosten einer Oberstufenschülerin oder eines Oberstufenschülers betragen rund 15'000 Franken reine Lohnkosten und rund 21'000 Franken unter Berücksichtigung der restlichen Kosten (Infrastruktur, Lehrmittel, Verbrauchsmaterial usw.). Werden für Kostenschätzungen diese weiteren Kosten zur Hälfte hinzu gerechnet, so belaufen sich die Durchschnittskosten auf etwa 18'000 Franken.

Andererseits steht es nicht fest, sondern es ist ein Zufall, dass wegen des Übertritts einzelner Schülerinnen und Schüler in eine Privatschule in der öffentlichen Schule Klassen eingespart werden können. So lässt sich beispielsweise aus 2 Realklassen mit bisher je 18 Jugendlichen nicht 1 einzige Klasse mit 35, 34, 33, 32 oder 31 Jugendlichen bilden. Müssen aber die bestehenden Klassen aufrecht erhalten bleiben, so erleidet die Gemeinde netto einen Verlust. Dieser beträgt im angedachten Beispiel je nach der Zahl Abgänge 18'000 bis 90'000 Franken. Sollen die Schulgelder mit der Einsparung einer Klasse kompensiert werden können, bedarf es entweder einer unrealistisch grossen Abwanderung in Privatschulen; im Beispiel durch mindestens 12 der 36 Kinder, so dass eine einzige Realklasse an der obersten gesetzlichen Bandbreite von 24 Jugendlichen⁸⁸ gebildet werden kann. Oder die Klassenstruktur muss ausnahmsweise derart «günstig» liegen, dass wenige Austritte zur Zusammenlegung von Klassen führen können (abgewandeltes Beispiel: 2 massiv unterdotierte Realklassen zu je 13 Jugendlichen → 3 Wegzüge in Privatschulen → ermöglicht den Zusammenzug zu einer einzigen grossen Realklasse mit 23 Jugendlichen).⁸⁹

Die finanziellen Auswirkungen einer freien Schulwahl lassen sich nicht präzise abschätzen; sie hängen von der Intensität und Art der Nutzung der Schulwahl, von den Schülerzahlen in den Aufenthaltsgemeinden sowie von der Altersstruktur und damit derlohneinstufung des Lehrkörpers ab. Die vorstehenden Betrachtungen zeigen indessen auf, dass bezüglich der Privatschulen eine freie Schulwahl nicht wie von den Initiantinnen und Initianten behauptet ein finanzielles Nullsummenspiel sein kann, sondern per saldo erhebliche Mehrkosten generiert. Diese Mehrkosten gehen zulasten der Gemeinden, welche von Gesetzes wegen die Lehrerlöhne sowie den Schulraum finanzieren (s.o. Ziff. 3.1). Eine Hypothese kann davon ausgehen, dass von einer freien Schulwahl auf der Oberstufe rund 15 Prozent aller Schülerinnen und Schüler Gebrauch machen und dass davon zwei Drittel in eine Privatschule treten. Dies ergibt 1'500 Schülerinnen und Schüler ($15'000 \times 15 \text{ Prozent} \times 2/3$). Diese Annahme geht mithin von einer Verdoppelung der Anzahl Privatschülerinnen und Privatschüler auf der Oberstufe aus (vgl. oben Ziff. 4.4). Damit erwachsen der Gesamtheit der Gemeinden Schulgeldverpflichtungen von 27 Mio. Franken ($18'000 \text{ Franken [vgl. vorletzter Absatz]} \times 1'500$). Soll dieser Aufwand mit Einsparungen bei den Lehrerlöhnen kompensiert werden, so müssen bei geschätzten Personalkosten je Klasse von 180'000 Franken⁹⁰ 150 Klassen aufgehoben werden ($27 \text{ Mio. Franken} : 180'000 \text{ Franken}$). Bei insgesamt 15'000 Jugendlichen und einem durchschnittlichen Klassenbestand von 20 Jugendlichen sind dies ein Fünftel aller Oberstufenklassen ($15'000 : 20 = 750$; $750 : 150 = 5$). Diese Quote ist nicht realistisch. Wird der Argumentation der Initiantinnen und Initianten möglichst weit entgegen gekommen und angenommen, dass immerhin halb so viele, also ein Zehntel aller Klassen eingespart werden können, also 75 Klassen zu 180'000 Franken, so verbleibt noch immer ein Fehlbetrag von 13,5 Mio. Franken ($27 \text{ Mio. Franken minus } [180'000 \text{ Franken} \times 75]$).

⁸⁸ Art. 27 Abs. 1 Bst. b VSG, sGS 213.1.

⁸⁹ Ohnehin nicht einsparen lassen sich die Raumkosten, denn leerstehende Klassenzimmer eines Schulhauses können nicht modular veräussert oder umgenutzt werden; sie müssen vielmehr bereit gehalten werden, jederzeit aus Privatschulen zurückkehrende oder aus anderen öffentlichen Schulen eintreffende Schülerinnen und Schüler aufzunehmen.

⁹⁰ – Durchschnittlicher Lohn einer Oberstufen-Lehrperson = 130'000 Franken.
– Durchschnittliches Schülerpensum auf der Oberstufe = 33 Lektionen. Volles Lehrpensum = 28 Lektionen. Ergibt durchschnittliches Lehrpensum je Klasse von gerundet 120 Prozent ($100 \text{ Prozent} : 28 \times 33$).
– Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse = 15 Prozent.
→ Ergibt Personalkosten je Klasse von gerundet 180'000 Franken ($130'000 \text{ Franken} \times 1,2 \times 1,15$).

Im Ergebnis ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass eine freie Schulwahl auf der Oberstufe die Gesamtheit der Gemeinden wegen der Privatschulfinanzierung mit einem zweistelligen Millionen-Betrag jährlich belastet. Damit sind Steuererhöhungen auf breiter Front programmiert. In den einzelnen Gemeinden ist je nach lokaler Konstellation mit grossen Verwerfungen zu rechnen. Der kommunale Mehraufwand schlägt auch – in nicht bezifferbarer Höhe – auf die Finanzausgleichsleistungen des Kantons durch.

Im Übrigen entstehen mit einer freien Schulwahl auch Mehrkosten beim Kanton, weil dieser die Privatschulen intensiver beaufsichtigen muss. Dazu müssen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, die entsprechende Lohnkosten auslösen.

8.6. Rechtliches

Die Initiantinnen und Initianten berufen sich bei der Begründung der Initiative auf Art. 26 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO aus dem Jahr 1948 (s.o. Ziff. 6.1). Dieser Passus ist im Zusammenhang mit der gesamten Bestimmung von Art. 26 der Erklärung der Menschenrechte zu sehen.⁹¹ Dieser Bestimmung wird mit dem Anspruch auf genügenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Schweizerischer bzw. St.Galler Verfassungsordnung (s.o. Ziff. 2), mit dessen Erfüllung durch ein breites öffentliches Schulangebot im Sinn des St.Galler Lehrplans (s.o. Ziff. 3) und mit der garantierten Privatschulfreiheit (s.o. Ziff. 4.1) plausibel nachgelebt. Ein Postulat auf freie Schulwahl – insbesondere im Sinn der Unentgeltlichkeit des Privatschulbesuchs – kann daraus nicht abgeleitet werden. Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht direkt anwendbares Recht darstellt, sondern den Charakter einer politischen Resolution besitzt.

8.7. Rolle der Eltern

Die Erziehungsverantwortung der Eltern für ihre Kinder ist zu respektieren und in keiner Weise in Frage zu stellen. Aus der elterlichen Kompetenz für Entscheide in der Erziehung kann jedoch nicht vorbehaltlos eine elterliche Kompetenz für Entscheide bei der Beschulung abgeleitet werden. Die subjektiv beste Beschulung ist nicht immer auch die objektiv beste Beschulung. Die freie Schulwahl kann elterliche Entscheide begünstigen, welche nicht primär den Interessen des Kindes dienen. Die Schulbildung erträgt nicht das gleiche Mass an Spontaneität und Subjektivität wie die familiäre Erziehung. Die Bindung an die Aufenthaltsgemeinde in der öffentlichen Volksschule und das Privileg der Kostenfreiheit der öffentlichen Schule gegenüber den privaten Schulen, wie sie heute bestehen, gewährleisten den Kindern einen kontinuierlichen, nachhaltigen Unterricht in einem entsprechenden Umfeld. Dieser Vorzug soll nicht aufs Spiel gesetzt werden, indem die freie Schulwahl eingeführt wird.

Diese Bedenken gelten gerade auch für die Oberstufe. Diese ist im Kanton St.Gallen durch die leistungsorientierte Typisierung in eine Realschule und eine Sekundarschule geprägt. Diese Typisierung ist transparent. Führt das Projekt Oberstufe, welches der Erziehungsrat in Auftrag gegeben hat, zu einer verstärkten Durchlässigkeit zwischen Real- oder Sekundarschule, so wird die Oberstufe durch verschiedene Leistungsniveaus nach Fachbereichen geprägt sein.

⁹¹ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 26 (Fundstelle: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx> → Search by Translation → Deutsch → pdf):

«1. Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muss allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.

2. Die Bildung muss auf volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

3. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.»

Diese Niveauunterschiede werden ebenfalls transparent zu machen sein. Der öffentlichen Oberstufe und ihren Schülerinnen und Schülern ist somit in jedem Fall das Leistungsniveau «anzusehen». Privatschulen dagegen sind nicht der gleichen Transparenz verpflichtet und können zum Beispiel unter der Bezeichnung «Sekundarstufe» auf dem Realschul- bzw. Grundniveau unterrichten. Schon heute besteht ein Anreiz, dass Eltern der Realschule oder dem Grundniveau der öffentlichen Oberstufe ausweichen, indem sie ihr Kind in eine Privatschule schicken (s.o. Ziff. 4.4). Mit der freien Schulwahl wird dieser Anreiz dank dem Wegfall der Kostenlast verstärkt. Damit wird den Jugendlichen kein Dienst erwiesen.

8.8. Fazit

Bei einer freien Schulwahl wird zwar das Spektrum der von der öffentlichen Hand verantworteten und finanzierten Grundschul-Bildung noch etwas breiter und vielgestaltiger, als es bereits ist. Eltern mit betont individualistischen schulischen Bedürfnissen kommen damit besser auf ihre Rechnung. Für diese Errungenschaft muss die Allgemeinheit indessen einen hohen, unverhältnismässigen Preis bezahlen. Dieser Preis besteht darin, dass die gesellschaftliche Integrationswirkung der öffentlichen Volksschule kompromittiert wird, dass die Gemeinden mit hohen zusätzlichen Kosten belastet sowie in ihrer Struktur verunsichert werden und dass ihren Bürgerinnen und Bürgern trotz höheren Steuerlasten die Mitbestimmungsrechte beschnitten werden. Zudem ist es nicht plausibel, dass eine freie Schulwahl die Schulqualität verbessert und die objektiven Interessen der Schulkinder besser als heute wahrt. Es ist verantwortungslos, die gut positionierte Volksschule einem solchen «Verlustgeschäft» auszusetzen.

Mit der Ablehnung der Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» sollen nicht die Privatschulen abgewertet werden; an der verfassungsmässigen Privatschulfreiheit (s.o. Ziff. 4.1) ist nicht zu rütteln. Es geht auch nicht um ein Signal, dass nicht mehr wie bis anhin in begründeten Einzelfällen ein auswärtiger Schulbesuch ausserhalb der Aufenthaltsgemeinde zugelassen werden soll (s.o. Ziff. 3.1). Mit der Ablehnung der Initiative sollen vielmehr die Proportionen des Systems Schule gewahrt werden. Es soll grundsätzlich dabei bleiben, dass die öffentliche Oberstufe in der Aufenthaltsgemeinde zu besuchen ist und dass ein Privatschulbesuch zwar ohne weiteres möglich, indessen selbst zu finanzieren, d.h. das Kostenprivileg der öffentlichen Volksschule vorzubehalten ist.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» abzulehnen und dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

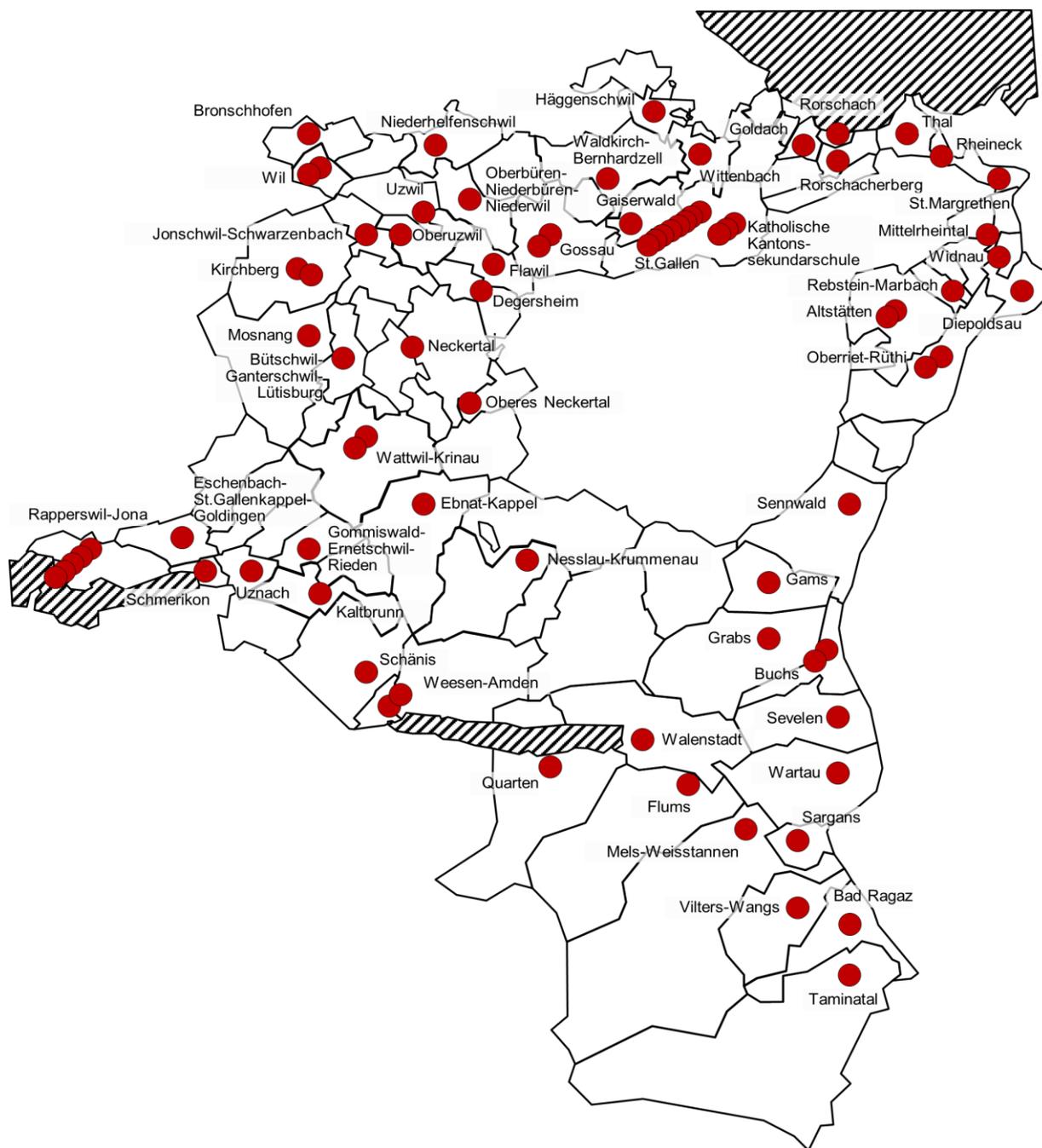
Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Beilage 1

Öffentliche Oberstufen im Kanton St.Gallen

(Verweis in Ziff. 3.1 des Berichts)



Beilage 2

Private Oberstufen im Kanton St.Gallen

(Verweis in Ziff. 4.4 des Berichts)

Schule	Ort	Kindergarten	Unterstufe	Mittelstufe	Oberstufe Sekundarschule	Oberstufe Realschule	Betreuung über Mittag	Internat Mädchen	Internat Knaben	Bewilligung seit	Anzahl Schüler- innen und Schüler
Institut auf dem Rosenberg	St.Gallen		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1981	17
ORTEGA-Schule	St.Gallen			✓	✓	✓	✓			1979	55
Rudolf Steiner- Schule	St.Gallen	✓	✓	✓	✓	✓	✓			1974	72
Schuel am Steinlibach	Thal	✓	✓	✓	✓	✓				2004	25
Scuola Vivante	Buchs	✓	✓	✓	✓	✓	✓			2001	26
International School Rheintal Liechtenstein – St.Gallen – Vorarlberg	Buchs		✓	✓	✓	✓	✓			2004	117
Sonnenberg Vilters	Vilters			✓	✓	✓	✓	✓	✓	2006	30
Alpine Schule	Vättis			✓	✓	✓	✓	✓	✓	1966	22
Institut Sancta Maria	Mels			✓	✓	✓	✓		✓	1997	43
Domino Servite Schule	Kaltbrunn	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1997	75
Impulsschule Wurmsbach	Bollingen			✓	✓	✓	✓	✓		1986	109
ISA Privatschule AG	Jona			✓	✓		✓			1986	64
Schule St.Jakob	Degersheim		✓	✓	✓	✓	✓			2003	16

Schule	Ort	Kindergarten	Unterstufe	Mittelstufe	Oberstufe Sekundarschule	Oberstufe Realschule	Betreuung über Mittag	Internat Mädchen	Internat Knaben	Bewilligung seit	Anzahl Schüler- innen und Schüler
Monterana Schule	Degersheim	✓	✓	✓		✓	✓			2002	43
Rudolf Steiner- Schule	Wil	✓	✓	✓	✓	✓	✓			1985	77
Privatschule Dominik Savio	Wil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		1997	123
KiTs Zweisprachige Tagesschule	Wil	✓	✓	✓	✓	✓	✓			2005	49

Kantonsratsbeschluss über die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe»

Entwurf der Regierung vom 13. April 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 13. April 2010 zur Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» Kenntnis genommen

und erlässt

gestützt auf Art. 59 i.V.m. Art. 34 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁹²

als Beschluss:

1. Die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» wird abgelehnt.⁹³
2. Dem Volk wird kein Gegenvorschlag unterbreitet.⁹⁴

⁹² sGS 125.1.

⁹³ Art. 59 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 44 Abs. 1 RIG.

⁹⁴ Art. 59 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 48 Abs. 1 RIG.