

Interpellation Adam-St.Gallen / Bärlocher-Eggersriet / Hess-Balgach (23 Mitunterzeichnende)
vom 18. Februar 2020

Verlieren am Schluss nur die talentierten Schülerinnen und Schüler?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 5. Mai 2020

Patrizia Adam-St.Gallen, Christoph Bärlocher-Eggersriet und Sandro Hess-Balgach stellen in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2020 Fragen zum Besuch von Talentschulen in der Volksschule. Dies vor dem Hintergrund eines Bundesgerichtsurteils vom 14. November 2019 (2C_700/ 2018), das die Festlegung des vom abgebenden Schulträger für die Beschulung in einer Talentschule auszurichtenden Schulgelds mit dem IX. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht (nGS 2018-051) als rechtmässig beurteilte.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Schülerinnen und Schüler haben grundsätzlich die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo sie sich aufhalten (Art. 52 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1; abgekürzt VSG]). Der Schulträger am Aufenthaltsort kann den auswärtigen Schulbesuch gestatten oder anordnen, wenn besondere Gründe es rechtfertigen. In diesem Fall trägt er das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch (Art. 53 Abs. 1 und 3 VSG). Schulträger sind zur Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler verpflichtet, soweit die Platzverhältnisse es erlauben (Art. 53 Abs. 2 VSG). Art. 53^{bis} VSG regelt als Spezialfall des auswärtigen Schulbesuchs den Besuch einer Schule für Hochbegabte. Demnach gestattet der Schulträger am Aufenthaltsort den Besuch einer (auswärtigen) Schule für Hochbegabte, wenn sich eine Hochbegabung in der öffentlichen Schule am Aufenthaltsort nicht entfalten kann. Nach Art. 53^{bis} Abs. 2 VSG bezeichnet die Regierung durch Verordnung einerseits die Voraussetzungen für den Besuch einer Schule für Hochbegabte und anderseits die anerkannten Schulen sowie den Beitrag des abgebenden Schulträgers an das Schulgeld.

Mit dem IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006 (nGS 42-6), mit dem Art. 53^{bis} VSG eingefügt wurde, schloss der Gesetzgeber eine Lücke bei der Förderung sportlicher oder künstlerischer Talente, indem er ihnen spezielle Schulen zur Verfügung stellt, falls sich ihre Hochbegabung in der öffentlichen Schule am Aufenthaltsort nicht entfalten kann. Der Kantonsrat hat beim Erlass von Art. 53^{bis} VSG einerseits darauf verzichtet, für den Talentschulbesuch ein Schulgeld auf Vollkostenbasis vorzuschreiben: Anders als beim «normalen» auswärtigen Schulbesuch hat er nicht die Vollkosten ins Gesetz geschrieben, sondern die Bemessung der Kostenhöhe der Schulgeldbeiträge an das Verordnungsrecht der Regierung delegiert, womit er auch den Weg für Abweichungen von den Vollkosten freimachte. Andererseits hat der Kantonsrat ausgeschlossen, dass mit Art. 53^{bis} VSG der Kanton für die Förderung und finanzielle Unterstützung der Talentbeschulung zuständig wird (vgl. dazu Abschnitt 2.2 der Botschaft zum IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz [ABI 2006, 171 ff.; nachfolgend Botschaft]).

Mit dem IX. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) legte die Regierung am 19. Juni 2018 in Wahrnehmung ihrer gesetzlich delegierten Kompetenz das vom abgebenden Schulträger zu entrichtende Schulgeld fest. Dieses beträgt für Schülerinnen und Schüler im Bereich Sport Fr. 11'000.–, wenn sie beim aufnehmenden Schulträger in Regelklassen integriert sind, bzw. Fr. 19'000.–, wenn sie dort in reinen Talentklassen beschult werden (Art. 11^{bis} Abs. 2 VVU). Für die Beschulung in einer Kunstschule beträgt das jährliche Schulgeld Fr. 15'000.– (Art. 11^{ter} Abs. 3 VVU). Die Regierung hat sich bei der Festlegung dieser Schulgelder

innerhalb der Ermächtigung von Art. 53^{bis} VSG bewegt. Das Bundesgericht hat dies im Urteil vom 14. November 2019 bekräftigt und auf eine ausdrückliche Absicht des Gesetzgebers geschlossen, dass dem abgebenden Schulträger nur ein Beitrag an das Schulgeld und nicht ein Schulgeld auf Vollkostenbasis zu verrechnen ist. In diesem Zusammenhang ist überdies darauf hinzuweisen, dass der Besuch von Talentschulen im interkantonalen Verhältnis mit der Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte (sGS 211.83; abgekürzt HBV) geregelt wurde, welcher der Kanton St.Gallen beigetreten ist. Auch im interkantonalen Verhältnis werden im Interesse eines effektiven Zugangs besonders talentierter Schülerinnen und Schüler zu den Sport- und Kunstschulen Pauschalen verwendet und nicht etwa individuell berechnete Vollkosten entschädigt (Urteil des Bundesgerichtes 2C_700/2018 vom 14. November 2019 Erw. 5.3.2).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Beschulung von Talenten in den Bereichen Sport und Kunst erfolgt im Kanton St.Gallen in zwölf anerkannten Talentschulen¹. Mit Ausnahme der Talentschule der Stadt St.Gallen beschulen alle anerkannten Talentschulen auswärtige Talente in Übereinstimmung mit Art. 53^{bis} VSG und für das von der Regierung entsprechend dem gesetzgeberischen Willen festgelegte Schulgeld. Damit ist auch inskünftig eine angemessene Talentbeschulung im Kanton sichergestellt.

Zweck eines kantonalrechtlichen Status einer kommunalen Schule als Talentschule ist es, Schülerinnen und Schülern, die ihre besondere Begabung nicht in der öffentlichen Volksschule am Aufenthaltsort entfalten können, diese Entfaltung auf dem Weg eines auswärtigen Schulbesuchs zu ermöglichen. Die anerkannte Talentschule hat demnach – anders als von der Interpellantin und den Interpellanten vermutet – die Pflicht, Schülerinnen und Schüler aus anderen Gemeinden aufzunehmen. Will eine Schule ausschliesslich eigene Talente fördern, ist ihr dies unbenommen, allerdings fällt dann eine kantonale Anerkennung ausser Betracht und die Beschulung erfolgt im basalen Vollzug des schulrechtlichen Aufenthaltsprinzips bzw. des Territorialprinzips für die Zuständigkeit der Schulträger für die Beschulung der Schülerinnen und Schüler. Da die Stadt St.Gallen nach dem Urteil des Bundesgerichtes verlauten liess, keine auswärtigen Schülerinnen und Schüler mehr aufzunehmen, hat sie die Voraussetzungen für ihre Anerkennung als Talentschule beseitigt. Das für die Talentschulanerkennung zuständige Bildungsdepartement hat diese Feststellung in der Zwischenzeit formell festgehalten und im Interesse der Rechtssicherheit der umliegenden Schulträger der Stadt St.Gallen die Anerkennung als Talentschule für Sport und Kunst (einschliesslich Musik) entzogen. Die auswärtigen Talente in der Talentschule St.Gallen können einvernehmlich auslaufend bis zum Ende ihrer Oberstufenzeit nach bisheriger Anerkennung gefördert werden. Sodann wurde die Privatschule «Talent Campus St.Gallen», St.Gallen, der SBW Haus des Lernens AG als Sport-Talentschule anerkannt, um ein angemessenes Angebot an Talentschulplätzen in der Region St.Gallen zu gewährleisten. Diese Dispositionen erfolgten aus systemischen Gründen und insbesondere ohne negative Wertung der Schulqualität in der Stadt St.Gallen. Die adäquate Förderung der städtischen Talente bleibt innerhalb der städtischen Schule gewahrt.

2. Mit dem IX. Nachtrag zur VVU wurde für den Besuch reiner Talentklassen im Bereich Sport ein Schulgeld von Fr. 19'000.– festgelegt, womit den Talentschulen die Möglichkeit eröffnet wurde, ein höheres Schulgeld zu verlangen, als dies bei reinen Grenzkosten der Fall wäre. Die Talentschulen wurden auf diese Möglichkeit wiederholt hingewiesen. Reine Talentklassen werden namentlich an den Talentschulen Rapperswil-Jona und Wil geführt. Die Stadt St.Gallen weist mit ihrer Oberstufe eine Grösse auf, mit der reine Talentklassen ohne Weiteres möglich wären. Wenn sie unter Berufung auf das von ihr angewandte Prinzip der schulischen Integration auf die Führung reiner Talentklassen und damit auch auf die höheren Schulgeldbeiträge

¹ Vgl. die entsprechende Liste unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/inhalte-fuer-eltern/sonderschulen--talentschulen-und-privatschulen/talentschulen.html>.

nach kantonalen Ordnung verzichtet, ist dies zu respektieren, indessen kein Grund, sich über das kantonale Recht hinwegzusetzen. Dass bei einer hohen Anzahl auswärtiger Schülerinnen und Schüler das Prinzip der Grenzkosten, das den ordnungsgemässen Schulgeldansätzen zugrunde liegt, tendenziell nicht mehr greift, ist schlüssig, indessen nicht den entsendenden Gemeinden anzulasten. Das Prinzip der Grenzkosten für die kantonal geregelten Talentschulbeiträge passt, da die Schülerbestände der Klassen im kantonalen Durchschnitt bekanntlich am unteren Rand der gesetzlichen Bandbreite liegen.

3. Im Kanton St.Gallen ist die öffentliche Volksschule grundsätzlich kommunal getragen (Art. 4 VSG). Einzige Ausnahme zu diesem Grundsatz bildet die Finanzierung der Sonderschulung: Diesbezüglich sieht das Volksschulgesetz in Art. 39^{bis} vor, dass der Kanton den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschulen trägt und der kommunale Schulträger dem Kanton jährlich einen pauschalen Beitrag von Fr. 36'000.– je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer Sonderschule leistet. Diese Ausnahme ist mit Blick auf den hohen Spezialisierungsgrad der Sonderschulen, die entsprechend hohen Kosten der Sonderschulung und den verfassungsmässigen Anspruch von Schülerinnen und Schülern mit einem entsprechend hohen *schulischen* Förderbedarf auf Sonderschulung gerechtfertigt. Talentschulklassen sind mit Sonderschulen nicht vergleichbar. Sie dienen nicht der Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit qualifiziertem schulischem Förderbedarf, sondern der interkommunalen Erleichterung des Trainings zur leistungssportlichen Entwicklung und der musikalischen bzw. künstlerischen Förderung Jugendlicher in der Regelschule. Sie sind als Dienst an der Gesellschaft wünschbar, zur Erfüllung des verfassungsmässigen Grundschulanspruchs indessen nicht erforderlich. Dazu passt, dass der Gesetzgeber mit dem IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz davon Abstand genommen hat, bei der Talentbeschulung von diesem Grundsatz abzuweichen und den Kanton betreffend Finanzierung von Talentschulen ebenfalls in die Pflicht zu nehmen (Abschnitt 2.2 der Botschaft).
4. Grund für die Festlegung der Talentschulgelder unterhalb der Vollkosten ist nicht eine eingeschränkte Unterrichtspräsenz der Talente, sondern das Prinzip der Grenzkosten, wonach der aufnehmende Schulträger für eine Talentschülerin oder einen Talentschüler in aller Regel keine Klasse eröffnen muss, womit ihm durch die «ergänzende» Beschulung kaum zusätzliche Aufwände entstehen (vgl. oben Ziff. 2). In Talentschulen mit reinen Talentklassen orientiert sich das kantonal fixierte Schulgeld von Fr. 19'000.– an den durchschnittlichen Unterrichtskosten abzüglich des durch den Trainingsbetrieb entstehenden Minderaufwands.
5. Für eine Erhöhung der Talentschulgelder besteht nach der Rechtslage (klarer Wille des Gesetzgebers, klares Urteil des Bundesgerichtes), nach der erst kürzlich erfolgten Anpassung und nach dem zu beachtenden Kontext zur eingangs beschriebenen interkantonalen Vereinbarung kein Anlass.