

Interpellation Huber-Rorschach (19 Mitunterzeichnende) vom 15. September 2015

Wird der Volkswille unterlaufen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. Januar 2016

Maria Huber-Rorschach erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 15. September 2015, wie die Regierung das deutliche Nein zur Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» vom Februar 2011 durchzusetzen gedenke. Dies in Zusammenhang mit der Beschulung der Häggenschwiler Oberstufenschülerinnen und -schüler durch eine Privatschule und der Kontaktnahme einer Privatschule mit der Gemeinde Steinach, die vertraglich mit der Oberstufe Arbon verbunden ist. Die Interpellantin fragt des Weiteren nach der Bereitschaft der Regierung, die Führung kleiner Oberstufen zu ermöglichen und erkundigt sich nach alternativen Angeboten für solche Schulen.

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]). Für den Sonderfall, dass an einem Ort keine körperschaftliche Trägerschaft der Oberstufe besteht, überträgt Art. 8 Abs. 3 VSG der Primarschulgemeinde die Aufgabe, ihren Schülerinnen und Schülern durch Vertrag mit benachbarten Oberstufenträgern den unentgeltlichen Besuch der öffentlichen Oberstufe zu ermöglichen. Sodann ermächtigt Art. 99 Bst. b VSG die Regierung, mit anderen Kantonen oder Staaten Vereinbarungen über den Schulbesuch abzuschliessen. Macht die Regierung von dieser Möglichkeit Gebrauch, ist der kommunale Schulträger nicht mehr frei, den Oberstufenschulbesuch mit einem Vertrag im Sinn von Art. 8 Abs. 3 VSG selbständig zu regeln. Aufgrund des verfassungsmässigen Rechts auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) übernimmt die Aufenthaltsgemeinde das Schulgeld für den Besuch der Oberstufe in den Vereinbarungsgemeinden.

Auf das Gebiet der Primarschulgemeinde Steinach erstreckt sich keine körperschaftliche Trägerschaft der Oberstufe. Vor dem Hintergrund der nahen Nachbarschaft zum Kanton Thurgau wird hier seit Bestand des Volksschulgesetzes nicht der Sondertatbestand von Art. 8 Abs. 3 VSG, sondern derjenige von Art. 99 Bst. b VSG angewendet: Die Regierungen der Kantone St.Gallen und Thurgau haben bereits am 22. November 1982 eine Vereinbarung über den Sekundarschulbesuch der Kinder von Steinach in Arbon abgeschlossen (nGS 18-10). Diese wurde am 19. August 1997 durch die aktuell gültige Vereinbarung über den Schulbesuch der Kinder von Steinach auf der Oberstufe (sGS 213.351.5; nachfolgend Vereinbarung) ersetzt. Mit dieser Vereinbarung gewährleistet der Kanton St.Gallen den Schülerinnen und Schülern der Primarschulgemeinde Steinach den unentgeltlichen Grundschulunterricht auf der Oberstufe in Arbon.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./5. Nach Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung besuchen die Kinder aus Steinach die Oberstufe in der Sekundarschulgemeinde Arbon. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur im Einzelfall möglich (Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung). Die Gemeinde Steinach ist demnach nicht frei, für ihre Schülerinnen und Schüler den Oberstufenschulbesuch grundsätzlich abweichend von der Vereinbarung zwischen dem Kanton St.Gallen und dem Kanton Thurgau zu regeln. Falls sie mit der Beschulung ihrer Schülerinnen und Schüler auf der Oberstufe Arbon nicht mehr einverstanden wäre, hätte sie der Regierung einen Antrag auf Kündigung der Vereinbarung zu stellen. Das Bildungsdepartement hat ihr mitgeteilt, dass ein entsprechender Antrag mit

Blick auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) einerseits und die im Kanton St.Gallen einen hohen Stellenwert genießende Gemeindeautonomie andererseits diskutiert werden könnte, wenn die künftige Beschulung der Schülerinnen und Schüler aus Steinach lückenlos – sowohl für die Sekundar- als auch für die Realschülerinnen und -schüler – sowie auf qualitativ anhaltend hohem Niveau sichergestellt ist. Der Gemeinde Steinach ist es vor diesem Hintergrund nicht verwehrt, Abklärungen zu treffen, wie sie den Grundschulunterricht für ihre Schülerinnen und Schüler anders als in Arbon gewährleisten könnte. Dabei kann sie auch mit einer anerkannten Privatschule in Kontakt treten, wenn sie parallel die subsidiäre Option eines vertraglichen Schulbesuchs bei einer öffentlichen Oberstufe (wie sie im Übrigen auch in Häggenschwil mit der Wahlmöglichkeit an die Oberstufe Waldkirch besteht) berücksichtigt.

Die Vereinbarung über den Schulbesuch der Kinder von Steinach auf der Oberstufe könnte theoretisch unter Einhaltung einer Frist von fünf Jahren auf das Ende eines Schuljahrs gekündigt werden (Art. 11 der Vereinbarung). Ein Antrag auf Kündigung liegt allerdings nicht vor. Ein Handlungsbedarf besteht deshalb derzeit nicht, zumal sich Steinach und Arbon in der Schulgeldfrage im Rahmen des Vereinbarungsvollzugs unlängst auf einen von den Bildungsdepartementen der Kantone St.Gallen und Thurgau gemeinsam vorgeschlagenen Kompromiss geeinigt haben. Beide Kantone sind sich einig, dass sich der Staatsvertrag bewährt hat und auch für die Zukunft uneingeschränkt tragfähig ist.

2. Die Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» strebte zwei Ziele an: einerseits, dass die Eltern unter allen öffentlich-rechtlichen Oberstufenzentren im Kanton das ihnen passende Angebot 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. Das St.Galler Stimmvolk hat diesem Ansinnen im Februar 2011 eine klare Absage erteilt. Dieser Volkswille wird im Kanton St.Gallen umgesetzt – es besteht bei keinem Schulträger im Kanton eine freie Schulwahl im Sinn der Initiative. Wohl gibt es Primarschulträger mit Verantwortung für den Oberstufenbesuch nach Art. 8 Abs. 3 VSG (siehe Einleitung), die ihren Schülerinnen und Schülern das Schulgeld oder einen Teil davon «mitgeben», wenn sie die Schule nicht bei jenem öffentlichen Oberstufenschulträger besuchen, mit dem sie den grundsätzlichen Beschulungsvertrag abgeschlossen haben. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn die Vertragsgemeinde es toleriert. Damit eröffnen die Primarschulträger den Schülerinnen und Schülern aber keine generelle freie Schulwahl, wie sie von der Initiative beabsichtigt war.
3. Die Regierung war in ihrem Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» vom 10. März 2009 von einer Mindestgrösse von 150 Schülerinnen und Schülern für ein Oberstufenzentrum ausgegangen. Diese Mindestgrösse basierte auf der Empfehlung des Erziehungsrates, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundarschülerinnen und -schüler sowie ein Drittel Realschülerinnen und -schüler aufzuteilen. Damalige Erhebungen zeigten allerdings, dass rund 30 Oberstufen diese Mindestgrenze in den nächsten Jahren unterschreiten würden und nicht mehr in der Lage wären, drei Parallelklassen (zwei Sekundar- und eine Realklasse) mit gesetzeskonformen Klassenbeständen je Jahrgang zu bilden. Im Bericht 40.10.12 «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» vom 21. Dezember 2010 gab die Regierung in der Folge die Aufgabe der «Zweidrittel-Eindrittel-Empfehlung» bekannt. Mithin können auch Oberstufen mit zwei Parallelklassen je Jahrgang geführt werden. Bei gesetzeskonformen Klassenbeständen hat eine solche Oberstufe theoretisch einen Bestand von im Minimum 108 Schülerinnen und Schülern. Da die Jahrgangsbestände erheblich schwanken können, sind in der Praxis Unterbestände in einzelnen Klassen bzw. vorübergehende Gesamtschülerzahlen unter dem genannten Wert unvermeidlich. Bis zum Schuljahr 2014/15 erteilte das Amt für Volksschule eine Bewilligung zur Führung entsprechender Klassen. Mit

dem Vollzug des XVI. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 2015-057) per 1. August 2015 ist keine kantonale Bewilligung mehr vorgesehen, womit die Einhaltung der Klassen- bzw. Schulgrössen unter Vorbehalt der kantonalen Aufsicht den Gemeinden eigenverantwortlich übertragen ist.

4. Die Regierung hat im Bericht 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014 festgehalten, dass eine Strukturreform der Oberstufe in Etappen angegangen werden soll. Ein erster Schritt dazu wurde ab dem Schuljahr 2012/13 mit der Möglichkeit der Schulträger zur Schaffung einer kooperativen Oberstufe mit Niveaugruppen in den Fächern Mathematik und/oder Englisch realisiert. Die Niveaugruppen bewähren sich und werden von den Oberstufen in zunehmendem Mass vorgesehen. Mit Blick auf den künftigen Bestand kleiner Oberstufen wurden sodann in Quarten und im Taminatal alternative Unterrichtsmodelle mit flexibleren Zuordnungen zwischen Stufen und Jahrgängen erprobt sowie unter Beizug externer Experten ausgewertet. Die Auswertung zeigte, dass entsprechende Modelle unter der Voraussetzung eines überdurchschnittlichen Engagements der Lehrpersonen bzw. Schulteams funktionieren können, womit kleine Oberstufen für die Zukunft als gesichert betrachtet werden können. Der Erziehungsrat wird im Jahr 2016 unter Mitberücksichtigung der Versuchsergebnisse an den beiden Sarganserländer Schulen über die generelle Weiterentwicklung der St.Galler Oberstufe mit Vollzug frühestens ab dem Schuljahr 2017/18 befinden.