



Vorlage Stadtparlament

vom 9. September 2014

Nr. 2157

Oberstufe: Allgemeines

Schulgeld für städtische Sekundarschülerinnen und -schüler an der Katholischen Kantonssekundarschule Flade

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Zur Sicherstellung des Schulbetriebs der Flade von 2016 bis Ende Schuljahr 2018/19 wird dem Katholischen Konfessionsteil auf der Basis eines Schulgelds von CHF 12'000 pro Sekundarschülerin und -schüler zusätzlich zum Beitrag aus der Steuerrepartition ein jährlicher Beitrag von CHF 1.7 Mio. (total maximal CHF 4.3 Mio. pro Jahr) gewährt und dazu einen Verpflichtungskredit von CHF 6.2 Mio. zu Lasten der Laufenden Rechnung bis Ende Schuljahr 2020/2021 bewilligt. Die Kredite für die einzelnen Jahre werden in die Budgets 2016 bis 2019 eingestellt.
 2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 8 Ziff. 6 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.
-

1 Oberstufe in der Stadt St.Gallen

In der Stadt St.Gallen gibt es drei öffentlich-rechtliche Träger von Schulen der Sekundarstufe I. Es sind dies der Kanton mit dem Untergymnasium, der katholische Konfessionsteil mit der Katholischen Kantonssekundarschule „Flade“ und die Politische Gemeinde St.Gallen mit den Schulen der städtischen Oberstufe. Ergänzt wird das Angebot an öffentlichen Oberstufenschulen durch verschiedene Schulen mit privater Trägerschaft.

Zweifellos sind auf dem Platz St.Gallen die Politische Gemeinde St.Gallen und der Katholische Konfessionsteil die wichtigsten Anbieter von Oberstufenschulen, wobei erstere auf der Oberstufe sowohl Sekundar- wie auch Realklassen, letztere ausschliesslich Sekundarklassen führt. Die Bedeutung der städtischen Oberstufe und der Flade in der Stadt zeigen die folgenden Zahlen:



Trägerschaft	Anz. Schülerinnen und Schüler der Oberstufe aus der Stadt St.Gallen Schuljahr 2014/ 15
Städtische Oberstufe (Sekundar- und Realklassen, Kleinklassen, Integrationsklassen)	1'275
Katholische Kantonsschule Flade (Sekundarklassen)	415
Private Oberstufe	81
Sonderschulen Oberstufe	59
Untergymnasium und erste Klasse Kantonsschule (inkl. Friedberg und Untere Waid)	309
Total	2'139

1.1 Positionierung der städtischen Oberstufe

Die Oberstufenschulen der Stadt sind als öffentliche Schulen dem kantonalen Lehrplan und der Volksschulgesetzgebung verpflichtet. Ihr Auftrag richtet sich vor allem auf Art. 3 des Volksschulgesetzes¹ aus.

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

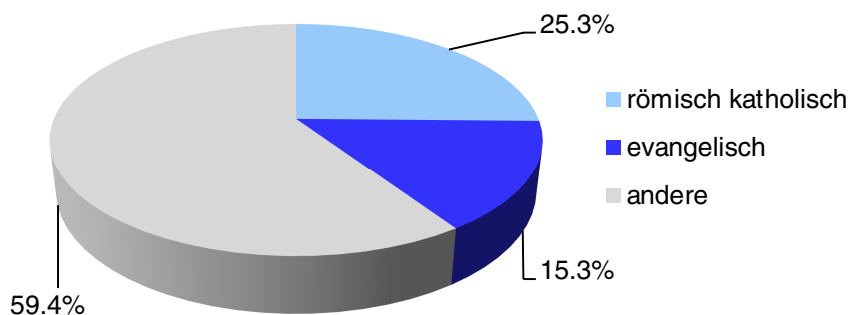
Sie fördert die unterschiedlichen und vielfältigen Begabungen und die Gemütskräfte der Schülerin und des Schülers, sie vermittelt die grundlegenden Kenntnisse und Fertigkeiten und öffnet den Zugang zu den verschiedenen Bereichen der Kultur und leitet zu selbständigem Denken und Handeln an. Sie erzieht die Schülerin und den Schüler nach den Grundsätzen von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaates zu einem verantwortungsbewussten Menschen und Bürger. “

In diesem Sinne integrieren und fördern die Oberstufenschulen der Stadt das gesamte Spektrum von Schülerinnen und Schülern in Bezug auf Begabungen, Fähigkeiten, Herkunft, Kultur und Religion. Diese Offenheit der städtischen Oberstufe gegenüber den unterschiedlichsten Kulturen und Religionen zeigt die Zusammensetzung der Oberstufenschülerinnen und -schüler nach Konfessionen (Schuljahr 2013/14):

¹ Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983, nGS 48-4



Städtische Oberstufe



Absicht der städtischen Oberstufenschulen ist ihre Entwicklung zu einer Struktur mit deutlich mehr Durchlässigkeit zwischen der Sekundar- und der Realstufe. Ausgangspunkt bildet das kantonale Projekt unter dem Titel „Oberstufe 2020“, welches seit knapp zwei Jahren lanciert ist. Mehr Durchlässigkeit auf der Oberstufe bedeutet für die Stadt eine Änderung der bisherigen Schulstruktur.

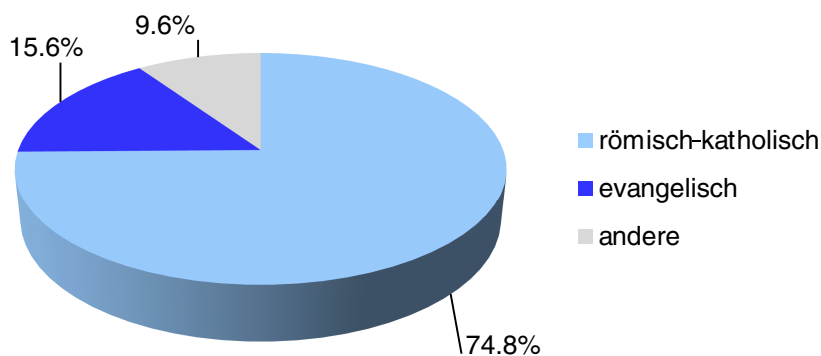
Mit dieser Positionierung richtet sich die städtische Oberstufe auf kantonale Entwicklungen aus bzw. vollzieht Vorgaben, welche von anderen Schulträgern teilweise bereits umgesetzt sind. Der Grund für die verzögerte Umsetzung der kantonalen Empfehlungen resultiert aus der besonderen Ausgangslage in der Stadt mit verschiedenen Schulen der Sekundarstufe I, primär mit der Flade. Das kantonale Oberstufenkonzept mit der im Kanton überwiegend praktizierten kooperativen Oberstufe sieht nämlich die Zusammenarbeit der beiden eigenständig geführten Typen Sekundarschule und Realschule auf der Basis einer gemeinsamen Schulkultur unter einem Dach (Oberstufenzentrum) vor, wobei das Verhältnis von Sekundarschülerinnen und -schülern zu Realschülerinnen und -schülern bei mindestens 1:1 liegt. Dieses Verhältnis zwischen Sekundar- und Realschülerinnen und -schülern kann in den städtischen Oberstufenschulen nicht erreicht werden. Aktuell beträgt das Verhältnis zwischen Sekundar- und Realschülerinnen und -schülern auf der städtischen Oberstufe 41 % zu 59 %. Zu diesem für eine kooperative Oberstufe ungünstigen Schülerverhältnis trägt die Flade wesentlich bei, da sie ausschliesslich Sekundarschülerinnen und -schüler aufnimmt und damit diese Schülerinnen und Schüler den städtischen Sekundarschulen entzieht. Zusammen mit den konfessionell und damit auch sozial selektionierenden Aufnahmekriterien führt die Fokussierung der Flade auf Sekundarschülerinnen und -schüler zu einer pädagogisch anspruchsvolleren Zusammensetzung der Schülergruppen in den städtischen Oberstufenschulen.



1.2 Positionierung der Katholischen Kantonssekundarschule „Flade“

Als öffentlich-rechtliche Schule gelten auch für die Flade der kantonale Lehrplan und die Volksschulgesetzgebung. Darüber hinaus ist die Flade eine christliche Schule katholischer Prägung und dem Erziehungsauftrag der katholischen Kirche verpflichtet. Darauf fusst das Leitbild der Flade, welches für Schülerinnen und Schüler sowie für deren Eltern verbindlich ist. Das Leitbild ist Richtschnur des täglichen Handelns. Die Flade, welche als reine Sekundarschule geführt wird, ist aber bereit, den Unterrichtsalltag so auszugestalten, dass auch Schülerinnen und Schüler anderer Glaubensrichtungen bzw. Konfessionslose in die bestehenden Strukturen unter Wahrung der Glaubens- und Gewissensfreiheit aufgenommen werden können. Ebenso ist die Flade offen, eine Realschule zu führen und die Geschlechtertrennung bzw. Geschlechterverteilung entsprechend den gegebenen Schulhausstrukturen anzupassen, damit die kantonalen Vorgaben für die Führung einer Oberstufe erfüllt sind (Art. 4 Abs. 2 des Volksschulgesetzes billigt dem Katholischen Konfessionsteil ausdrücklich das Führen einer Sekundarschule und einer Realschule zu). Nach Möglichkeit soll aber die heutige Schulorganisation mit zwei seeduziert und einer coeduziert geführten Schule beibehalten werden.

Die Verpflichtung von Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern auf das Leitbild der Flade als Schule mit christlichem Profil katholischer Prägung zeigt die konfessionelle Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler an der Flade mit einem Anteil von rund 75 % Katholikinnen und Katholiken:



1.3 Gemeinsame Weiterentwicklung der Oberstufe in der Stadt St.Gallen

Zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Oberstufe in der Stadt St.Gallen haben der Katholische Konfessionsteil und die Politische Gemeinde St.Gallen bereits verschiedentlich Verhandlungen geführt mit dem Ziel, auf der städtischen Oberstufe wie auch an der Flade die kooperative Oberstufe zu realisieren. Lösungsansatz bei diesen Verhandlungen für eine ausgeglichene Verteilung des Anteils Realschülerinnen und -schüler zum Anteil Sekundarschü-



lerinnen und -schüler auf der städtischen Oberstufe war stets das Führen von Realklassen an der Flade. Dazu bisher von der Flade entwickelte Modelle konnten jedoch nicht überzeugen. Sie hätten vielmehr eine Verschärfung der bisherigen unerwünschten Ausgangslage zur Folge gehabt: Kinder nicht - christlicher Eltern, welche zugleich einen Migrationshintergrund haben und aus sozial benachteiligten Familien stammen, würden trotz grundsätzlicher Offenheit der Flade wegen der Aufnahmebedingungen weiterhin an den öffentlichen Oberstufen verbleiben. Deshalb endeten bisherige Verhandlungen stets in der Fortsetzung des Status Quo. Ziel beider Schulträger bleibt aber eine gesamtheitliche Regelung der Oberstufe in der Stadt St.Gallen in Bezug auf Schulbetrieb, pädagogische Aspekte, Finanzierung, Zuständigkeit und Organisation. Darauf haben sich der Katholische Administrationsrat und der Stadtrat im Hinblick auf die Regelung der künftigen Finanzierung der Flade geeinigt.

2 Finanzierung der Flade

Der jährliche Aufwand der Flade wird durch Beiträge des Katholischen Konfessionsteils, der Katholischen Kirchgemeinde St.Gallen, des Kantons St.Gallen, der Stadt St.Gallen und durch Schulgelder von Eltern gedeckt. Dazu kommen verschiedene sonstige Einnahmen. Stadt und Kanton tragen mit ihren Beiträgen zur Deckung der Betriebskosten der Flade im Umfang von rund 35 % bei. Sowohl die Stadt wie auch der Kanton sind zur Beitragsleistung gesetzlich verpflichtet, der Kanton gemäss Art. 4 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (am 4. Juni 2014 aufgehoben, vgl. dazu Ziff. 2.1), die Stadt gemäss Art. 8 Abs. 3 des kantonalen Steuergesetzes und Art. 4 der kantonalen Steuerverordnung (Steuerrepartition).

Die Finanzierung der Flade mit einem Aufwand von CHF 13.17 Mio. (Jahresrechnung 2012) zeigt die folgende Auflistung der Erträge:

Vertragsgemeinden (volles Schulgeld CHF 18'800 pro Schülerin/Schüler)	CHF	3.04 Mio.
Katholischer Konfessionsteil netto (ohne Gebäude und Finanzen)	CHF	3.17 Mio.
Katholische Kirchgemeinde St.Gallen	CHF	1.14 Mio.
Kanton St.Gallen	CHF	2.09 Mio.
Stadt St.Gallen (Steuerrepartition)	CHF	2.55 Mio.
Schulgelder von Eltern	CHF	0.68 Mio.
Übrige Einnahmen	<u>CHF</u>	<u>0.50 Mio.</u>
Total	CHF	13.17 Mio.

Die Höhe des städtischen Beitrags an die Kosten des Schulbetriebs der Flade war in den letzten Jahren regelmässig Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Stadt und dem



Katholischen Konfessionsteil. Für eine langfristige Finanzierung wünscht der Katholische Konfessionsteil eine höhere Beteiligung der Stadt an den Betriebskosten der Flade.

2.1 Entlastungsprogramm 2013 der Regierung des Kantons St.Gallen

Im Entlastungsprogramm 2013 hat das Bildungsdepartement dem Kantonsrat den Verzicht auf die Ausrichtung des bisherigen Staatsbeitrags an die Katholische Kantonssekundarschule Flade und die Übertragung der Finanzierungsverantwortung seitens der öffentlichen Hand an die Stadt St.Gallen sowie die Regionsgemeinden beantragt. Der Antrag wurde folgendermassen begründet:

„Bis 2007 wurde der Katholischen Kantonssekundarschule St.Gallen (Flade) ein Beitrag von rund CHF 2.0 Mio. an die anrechenbare Lehrerbesoldung entrichtet. Bei der Reform des Finanzausgleichs wurde der Beitrag – im Sinne einer Besitzstandswahrung – in vergleichbarer Höhe ins Volksschulgesetz übernommen. Im Jahr 2012 wurden für 742 beitragsberechtigte Schüler und einem Beitragssatz von 19.36 % an die durchschnittlichen Kosten pro Oberstufenschüler von CHF 13'928 insgesamt CHF 2'092'335.75 ausgerichtet.

Die Finanzierung der Flade widerspricht der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die vorsieht, dass die Gemeinden für die Volksschulen verantwortlich sind und deren Finanzierung übernehmen. Mit dem Verzicht auf den Staatsbeitrag wird die Finanzierungsverantwortung seitens der öffentlichen Hand an die Stadt St.Gallen (höherer Beitrag) sowie die Regionsgemeinden (bestehende Kosten, deckende Schulgelder) übertragen.“

Zu den Auswirkungen dieser Sparmassnahme äussert sich das Bildungsdepartement dahingehend, dass sich mit der Streichung des Staatsbeitrags primär die Finanzierung der Flade ändere. Eine Erhöhung des Beitrags der Stadt St.Gallen müsse im Zusammenhang mit den Auswirkungen für die Stadt im Finanzausgleich betrachtet und gelöst werden. Dies mache Verhandlungen zwischen der Stadt und der Flade nötig und erfordere eine verstärkte Zusammenarbeit.

Diesem Antrag ist der Kantonsrat am 4. Juni 2014 insofern gefolgt, als der Staatsbeitrag von CHF 2.09 Mio. an die Flade letztmals für 2015 geleistet wird und mit der Aufhebung von Art. 4 Abs. 3 des Volksschulgesetzes einer kantonalen Beitragsleistung an die Flade die gesetzliche Grundlage entzogen wurde. Damit stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln die Flade ab 2016 finanziert wird.

2.2 Neue Beitragsregelung mit der Stadt

Der Katholische Konfessionsteil ist aufgrund des Kantonsratsbeschlusses vom 4. Juni 2014 mit der Stadt in Verhandlungen getreten. Gegenstand der Verhandlungen war einerseits die



Ausrichtung beider Schulen auf eine optimale Beschulung der in der Stadt St.Gallen wohnhaften Schülerinnen und Schüler auf der Oberstufe, andererseits die künftige Finanzierung der Flade. Die durch den finanziellen Rückzug des Kantons entstandene neue Ausgangslage soll dazu genutzt werden, sowohl für die städtische Oberstufe als auch für die Flade eine einvernehmliche, für beide gewinnbringende Lösung zu finden. Einigkeit besteht darüber, dass die Flade künftig nebst der Sekundar- auch eine Realschule führen soll. Noch offen sind Fragen zu den Aufnahmebedingungen und zum Aufnahmeverfahren, zu den Zuteilungsentscheiden, zum Anteil Katholiken und Nicht-Katholiken an der Flade sowie zum Schulgeld und zur langfristigen Finanzierung. Diese Fragen bedürfen noch einer vertieften Auseinandersetzung. Die Entscheidungsfindung beansprucht noch eine gewisse Zeit. Die Parteien haben sich aber zum Ziel gesetzt, diese Verhandlungen bis Ende Schuljahr 2015/16 zu einem Abschluss zu bringen. Bis dahin bleibt sowohl für die städtische Oberstufe wie auch für die Flade der Status quo.

Dessen ungeachtet soll zur Sicherstellung des Schulbetriebs der Flade bis Ende Schuljahr 2018/19 in einer Vereinbarung mit dem Katholischen Konfessionsteil die städtische Beitragsleistung an den Betrieb der Flade neu geregelt werden. Diese Neuregelung ist fokussiert auf die Frage, wie der Wegfall des Staatsbeitrags von CHF 2.09 Mio. kompensiert werden kann. Die Erwartung des Katholischen Konfessionsteils an die Stadt war vorerst die, dass diese nebst dem Beitrag aus der Steuerrepartition auch für den bisherigen Staatsbeitrag aufkommt. Es wären dies auf der Basis der Rechnung 2012 CHF 4.7 Mio. (CHF 2.6 Mio. aus der Steuerrepartition, CHF 2.09 Mio. Staatsbeitrag). Nach verschiedenen Verhandlungsrunden haben sich die Parteien auf eine maximale jährliche städtische Beitragsleistung von CHF 4.3 Mio. geeinigt. Diese Summe resultiert aus einem Schulgeld von CHF 12'000 pro Sekundarschülerin und -schüler aus der Stadt St.Gallen multipliziert mit der prognostizierten Anzahl von 358 Sekundarschülerinnen und -schülern für die nächsten Jahre. Wegen möglicher Schwankungen der Schülerzahlen ist vereinbart, dass selbst für den Fall, dass an der Flade mehr als 358 Sekundarschülerinnen und -schüler aus der Stadt beschult werden, über den Maximalbeitrag von CHF 4.3 Mio. hinaus keine Zahlungen geleistet werden. Bis zum Erreichen des Maximalbeitrags wird aber anhand der Schülerzahlen aus der Stadt St.Gallen auf der Basis eines Schulgeldes von CHF 12'000 abgerechnet, unter Anrechnung des Beitrags aus der Steuerrepartition. Daraus ergibt sich für die Stadt folgende Mehrbelastung:

Maximaler städtischer Jahresbeitrag an die Flade	CHF 4.30 Mio.
./. bisheriger Beitrag aus Steuerrepartition (2012)	<u>CHF 2.60 Mio.</u>
Jährliche Mehrleistung der Stadt an die Flade	CHF 1.70 Mio.



Vereinbarungsgemäss fallen die Mehrleistungen der Stadt für die Jahre 2016 bis Ende Schuljahr 2018/19 somit für drei Jahre und sieben Monate an. Dies sind insgesamt CHF 6.09 Mio. Die jährlich anfallenden Kredite werden in die Budgets 2016 bis 2019 eingestellt.

3 Schulgeld

Das künftig von der Stadt für jede städtische Sekundarschülerin und jeden Sekundarschüler an die Flade bezahlte Schulgeld von CHF 12'000 ist nicht kostendeckend. Kostendeckung ist erst bei einem Schulgeld von CHF 19'600 gegeben. Dem Katholischen Konfessionsteil wird deshalb zugestanden, von den an der Flade beschulten städtischen Sekundarschülerinnen und -schülern, bzw. deren Erziehungsberechtigten, ein Schulgeld zu erheben, welches höchstens wie bisher CHF 8'000 betragen darf. Dass der Katholische Konfessionsteil berechtigt ist, als Träger einer öffentlichen Schule auf dem Platz St.Gallen ein Schulgeld zu erheben, hat das kantonale Bildungsdepartement bestätigt.

4 Ausblick

Vorbehältlich der Krediterteilung durch das zuständige Organ wird die neue Finanzierung der Flade für die Jahre 2016 bis Ende Schuljahr 2018/19 mit dem Katholischen Konfessionsteil in einer Vereinbarung geregelt. Darin werden die Leistungen der Flade und der Stadt, die Zuständigkeiten sowie die gegenseitige Verpflichtung festgelegt, die bereits laufende Verhandlung zur Ausgestaltung der Oberstufe an der Flade fortzusetzen, mit dem Ziel, bis Ende des Schuljahres 2015/16 eine definitive Lösung vereinbaren zu können. Steht diese Lösung, kann die Vereinbarung angepasst und dem beiderseitigen Wunsch entsprechend in eine langfristige Vereinbarung überführt werden. Mit Blick auf die klare Absicht, die städtische Oberstufe zur kooperativen Oberstufe weiterzuentwickeln, wird die Finanzierungsvereinbarung lediglich für eine limitierte Dauer von drei Jahren abgeschlossen. Finden sich Katholischer Konfessionsteil und Stadt nicht zu einer einvernehmlichen Lösung zur künftigen Oberstufe, behält sich so die Stadt alle Optionen offen.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

