

Vorlage Stadtparlament

Datum 29. August 2017
Beschluss Nr. 805
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Eva Crottogini und Peter Olibet: "Vereinbarung mit der Flade: Mehr Information!"; schriftlich

Eva Crottogini und Peter Olibet sowie 25 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 13. Juni 2017 die beiliegende Interpellation "Vereinbarung mit der Flade: Mehr Information!" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die zwischen Stadt und Katholischem Konfessionsteil ausgearbeitete Vereinbarung beinhaltet als eigentlichen Meilenstein die beiderseitige Anerkennung, wonach auf dem Gebiet der politischen Gemeinde St.Gallen gemäss Art. 4 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (VSG; sGS 213.1) zwei gleichermassen berechnete und verpflichtete öffentliche Schulträger bestehen, nämlich die politische Gemeinde St.Gallen, welche die gesamte Volksschule führt, und der Katholische Konfessionsteil, der sich als Oberstufenschulgemeinde konstituiert hat und seit vielen Jahren eine Schule (Flade) führt. Dieser Sachverhalt entspricht zwar längst gesetztem Recht. Neu und mit bedeutenden Konsequenzen verbunden ist jedoch, dass gesetztes Recht erstmals von beiden Partnern gemeinsam untersucht und das gewonnene Ergebnis in Verbindung mit einer künftigen Ausrichtung gemeinsam und einvernehmlich in einer Vereinbarung festgeschrieben wurde. Damit verbunden ist, dass historisch Gewachsenes und frühere Festlegungen bezüglich ihrer Bedeutung heute von beiden Parteien in wesentlichen Punkten nicht mehr gleich beurteilt werden wie früher.

2 Beantwortung der Fragen

2.1 Frage 1

Die neu erfolgte Einstufung der Beiträge an die Flade als „gebundene Ausgabe“ stützt sich offensichtlich auf ein Rechtsgutachten ab. Mit dem möglichen Beitrag von bis zu 7.3 Mio finanziert die Stadt ca. 50 % der Ausgaben der Flade.

a) *Von wem wurde das Gutachten in Auftrag gegeben und wer hat es erstellt?*

Aus den gutachterlichen Tätigkeiten resultierten im Ergebnis vier Grundlegendokumente, welche wie folgt in Auftrag gegeben und verfasst wurden:

- Gutachten, datiert 31. Januar 2016, von Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller, Ordinarius für öffentliches Recht, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis an der Universität St.Gallen (IRP-HSG): Dieses wurde am 30. Oktober 2015 von Margrit Stadler-Egli, Präsidentin des Schulrats der Flade, namens des Administrationsrats des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen, in Auftrag gegeben. Vorgängig, am 29. Oktober 2015, fand ein vorbereitendes Treffen mit Margrit Stadler-Egli und Dr. Armin Bossart (Mitglied des Schulrats der „Flade“) ohne Beteiligung einer städtischen Vertretung statt.
 - Ergänzende Ausführungen zum Gutachten, datiert 31. März 2016, von Prof. Dr. Ehrenzeller: Im Rahmen einer Besprechung der Vertragspartner vom 12. Februar 2016 legte die städtische Verhandlungsdelegation unter Verweis auf eine von ihr bereits am 17. Dezember 2015 erfolgte Eingabe Wert darauf, die darin erwähnten Rechts- und Ergänzungsfragen beantwortet zu bekommen. Am 16. Februar 2016 informierte Margrit Stadler-Egli, der Gutachter sei bereit, die Fragen der städtischen Verhandlungsdelegation zu bearbeiten. Diese wurden ihm am 27. Februar 2016 von Dr. Marlis Angehrn, Leiterin Schulamt, im Auftrag von Stadtrat Markus Buschor übermittelt. Am 7. März 2016 teilte der Gutachter mit, die Flade wolle nicht, dass ein direkter rechtlicher Austausch zwischen dem städtischen Amt und ihm stattfinde. Daraufhin machte Markus Buschor mit Schreiben vom 21. März 2016 geltend, die Stadt erachte es als wichtig, dass sich der Gutachter ergänzend mit der von der Leiterin Schulamt übermittelten rechtlichen Stellungnahme auseinandersetze, um ein beiderseits verbindliches Ergebnis zu begünstigen. Am 31. März 2016 lagen der Stadt die ergänzenden Ausführungen, Bezug nehmend auf ihre Eingaben, vor.
 - Zweite ergänzende Ausführungen zum Gutachten, datiert 22. April 2016, von Prof. Dr. Ehrenzeller: Beauftragt dafür wurde der Gutachter mit Schreiben vom 8. April 2016 durch Margrit Stadler-Egli namens beider Verhandlungsdelegationen. Erbeten wurden die Präzisierung und Beantwortung dreier zusätzlicher Fragen zur freien Schulwahl. Die Antwort folgte am 22. April 2016.
 - Gutachterliche Stellungnahme, datiert 5. Juli 2016, von Dr. Markus Bucheli: Der Auftrag erfolgte durch Martin Gehrler, Präsident des Administrationsrats. Zu prüfen war die Zulässigkeit der Erhebung eines Schulgelds sowie der Beschränkung der Aufnahme auf katholische Schülerinnen und Schüler.
- b) *Welche Schlussfolgerungen aus dem Gutachten führen dazu, dass die Beiträge an die Flade als „gebunden“ gelten?*

Aus den gutachterlich zitierten Rechtsgrundlagen und der darauf bezogenen Lehre und Rechtsprechung ergibt sich, dass es sich bei der Flade um eine öffentliche Schule handelt. Dies bedeutet, dass die völker- und verfassungsrechtlichen Ansprüche an die öffentliche Schule, wie Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs, diskriminierungsfreier Zugang, ausreichender Unterricht und religiöse Neutralität, von der Flade gleichermassen vorbehaltlos wie von der öffentlichen Volksschule zu erfüllen sind. Gestützt auf Art. 4 Abs. 3 VSG in Verbindung mit der neuen Vereinbarung ist der Katholische Konfessionsteil demnach jeder anderen Schulgemeinde absolut gleichgestellt, dies in Rechten wie in Pflichten. Bezüglich der Finanzierung von Schulgemeinden, welche, wie jene des Katholischen Konfessionsteils, nicht von der politischen Gemeinde geführt werden, enthält das Gemeindegesetz (GG; sGS 151.2) zwei massgebliche Bestimmungen. Zum einen besagt Art. 119 GG, dass der Finanzbedarf der Schulgemeinde den Ausgaben entspricht, welche die Schulgemeinde nicht durch eigene Einnahmen de-

cken kann. Weiter gilt gemäss Art. 120 Abs. 3 GG, dass der Finanzbedarf der Schulgemeinden für die politische Gemeinde eine gebundene Ausgabe darstellt. Aus diesem klaren Gesetzeswortlaut folgt, dass die Mittel, welche die Stadt dem Katholischen Konfessionsteil zur Finanzierung seiner Oberstufe überweist, gebundene Ausgaben sind und damit in der ausschliesslichen Kompetenz des Stadtrats liegen. Bei gebundenen Ausgaben ist lediglich Art. 41 Ziffer 4 der Gemeindeordnung (sRS 111.1) zu beachten, wonach Folgendes gilt: Wenn gebundene einmalige Ausgaben den Betrag von 300'000 Franken und gebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben den Betrag von 30'000 Franken übersteigen, so gibt der Stadtrat der Geschäftsprüfungskommission von seiner Beschlussfassung Kenntnis. Dies ist vorliegend am 26. Oktober 2016 erfolgt. Weiter informierte der Direktor Schule und Sport am 14. September 2016 die GPK und die Fraktionspräsidien über den Inhalt der Vereinbarung.

- c) *Warum sichert sich die Stadt nicht eine Mitbestimmung in der Trägerschaft der Flade im Umfang der Finanzierung oder der zugewiesenen Schülerzahl, d.h. +/- 50 %?*

Aus der einvernehmlich anerkannten Tatsache, wonach auf dem Gebiet der politischen Gemeinde St.Gallen zwei gleichermassen berechnete und verpflichtete öffentliche Schulträger bestehen, ergeben sich weitreichende Konsequenzen. Organisatorisch bedeutsam ist, dass jeder der beiden Schulträger die Vorgaben des übergeordneten Rechts erfüllen muss. Beide Schulträger sind in ihrem eigenen Wirkungskreis zuständig und verpflichtet, die kantonalrechtlichen Anforderungen mit ihren eigenen dafür bestellten Organen zu erfüllen. Weder aus den gesetzlichen Grundlagen noch aus der langjährigen Praxis ergibt sich gemäss Auffassung des Gutachters eine Vorrangstellung oder Gesamtverantwortung des einen Schulträgers gegenüber dem anderen. Wenn das Verhältnis der beiden Schulträger ein in diesem Sinne absolut gleichberechtigtes ist, so kann eine Rechtsauslegung nicht zutreffend sein, wonach nur einer der beiden Träger beim anderen Mitbestimmungsrechte fordert. Die Frage einer Mitbestimmung des einen beim anderen Träger ist damit obsolet.

2.2 Frage 2

Im Jahre 2011 haben die Stimmberechneten des Kantons St.Gallen eine Initiative, welche die freie Schulwahl auf der Oberstufe forderte, mit über 82 % abgelehnt. Gemäss den uns vorliegenden Informationen besteht neu de facto für die Eltern die freie Wahl, ob sie ihre Kinder in die Flade oder in eine städtische Oberstufe schicken. Die Zuteilung zu den Oberstufen der Stadt erfolgt aber über das Schulamt.

- a) *Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die Erlaubnis für eine freie Wahl der Flade als Oberstufe ab?*

Gemäss Gutachter Prof. Dr. Ehrenzeller ergibt sich aus der Bundesverfassung an sich kein Recht auf freie Wahl der öffentlichen Schule, solange die öffentliche Schule in der Aufenthaltsgemeinde des Kindes die Mindestanforderungen erfüllt. Allfällige weitergehende Ansprüche müssen sich aus dem kantonalen Recht ergeben. Solche weitergehenden Ansprüche bejaht Bernhard Ehrenzeller allerdings mit Blick auf die historisch begründete, kantonsweit einmalige Situation zweier zweckidentischer Schulträger auf dem Gebiet der gleichen politischen Gemeinde, vorliegend der Stadt St.Gallen. Es ist gemäss Bernhard Ehrenzeller das kantonale Recht, das mit Art. 4 Abs. 3 VSG als rechtliche Grundlage in der politischen Gemeinde St.Gallen ausdrücklich eine anderweitige öffentlich-rechtliche Alternative zu den städtischen Oberstufenschulen zulässt. Diese vom kantonalen Recht geschaffene alternative Möglichkeit macht sowohl für den Konfessionsteil wie für die betroffenen Kinder respektive für deren Erziehungsberechtigte nur Sinn, so der Gutachter, wenn Letztere diese Alternative frei und be-

wusst wählen können. Dem Anspruch auf freie Wahl der öffentlichen Schule gemäss Art. 51 VSG kommt somit in dieser Konstellation eine erhöhte Bedeutung zu, indem der Kanton St.Gallen, über die bundesrechtliche Mindestgarantie von Art. 19 der Bundesverfassung (SR 101) hinaus, mit Art. 4 Abs. 3 VSG ein erweitertes Anwendungsfeld für die Verwirklichung übergeordneter rechtlicher Garantien geschaffen hat. Den Schülerinnen und Schülern der 6. Primarklasse respektive deren Erziehungsberechtigten muss demnach gemäss dem Gutachten die Wahlmöglichkeit zwischen städtischen Schulen und der Flade gegeben werden, soweit die Platzverhältnisse dies erlauben. Die Vertragsparteien haben sich darauf geeinigt, diese Rechtsauffassung vertraglich zu anerkennen und deren Hauptzielsetzung zu konkretisieren (Ziffer 2.3 der Vereinbarung).

b) Können in Zukunft die Eltern auch über die Zuteilung zu den städtischen Oberstufen selbst entscheiden?

Im Unterscheid zur erwähnten Möglichkeit, zwischen den beiden Oberstufenschulträgern zu wählen, besteht kein Rechtsanspruch der Eltern auf Zuweisung ihres Kindes in ein bestimmtes Schulhaus oder eine bestimmte Schulklasse des von ihnen gewählten Trägers. Der in Art. 51 VSG verankerte Anspruch des Kindes auf Wahl jener Schule am Aufenthaltsort, die seinen Fähigkeiten und seinem Leistungsvermögen entspricht, gilt demnach nicht im Sinne einer freien Entscheidung von Eltern, sondern er kommt im erwähnten rechtlichen Ermessensrahmen des jeweiligen Trägers zum Zug. Eltern werden somit auch in Zukunft bei keinem öffentlichen Schulträger selber über eine bestimmte Zuteilung in ein bestimmtes Schulhaus oder eine bestimmte Klasse entscheiden können. Diese Entscheidung als solche liegt auch künftig immer bei den dafür verantwortlichen Stellen des Trägers. Wohl sind die Träger im Rahmen ihres Ermessens aber befugt, das Anbringen spezifischer Zuteilungswünsche, wenn auch ohne gesicherten Anspruch auf Berücksichtigung, bewusst zu ermöglichen oder diesbezüglich eher Zurückhaltung zu üben. Anlässlich der Erarbeitung der künftigen städtischen Zuweisungsformulare wird die Thematik näher geprüft.

2.3 Frage 3

Die Schülerinnen und Schüler der 6. Klasse haben in der Stadt die Möglichkeit das UG zu besuchen. Zudem treten erfahrungsgemäss etliche Schülerinnen und Schüler in private Oberstufen ein. Falls in Zukunft die Flade die Möglichkeit erhält, 30 % der Sechstklässler zu beschulen, könnte dies zu einer deutlichen Erhöhung ihrer Schülerzahl führen. Aktuell sind in den 4., 5. und 6. Klassen 1'661 Kinder. Mit einem 30 %-Anteil hätte die Flade in Zukunft über 500 Schüler aus der Stadt (2014 415 Schülerinnen und Schüler).

a) Ist diese Erhöhung der Schülerzahlen erwünscht?

Die Entwicklung der künftigen Schülerzahlen muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass gestützt auf die Vereinbarung künftig beide Schulträger die gleichen Angebote in vergleichbarem Verhältnis, in vergleichbarer sozialer Durchmischung und mit vergleichbaren Klassengrössen führen werden. Das war bisher nicht der Fall, die Flade führte bisher einzig eine Sekundarschule. Der Umstand, dass sie künftig auch Real- und Kleinklassen führen wird, bedingt eine angemessen erweiterte Anzahl an Schülerinnen und Schülern. Die entsprechende Erhöhung der Schülerzahl entspricht nicht einem Wunsch, sondern ist eine Konsequenz der neuen Ausrichtung. Hinzu kommen schliesslich eine realistische Einschätzung der mutmasslichen, auch längerfristigen Platzverhältnisse beider Schulträger sowie die Tatsache, dass der vertraglich erwähnte Anteil sehr bewusst nicht absolut gehalten wird.

Steuernde Eingriffe aus wichtigen sachlichen Gründen sind möglich und unter Umständen sogar geboten, falls damit die Erfüllung der vereinbarten Hauptzielsetzung besser gefördert werden kann.

Diese sachlichen Gründe sind einerseits in der Vereinbarung zwischen Stadt und Katholischem Konfessionsteil und andererseits durch die Lehre und Rechtsprechung näher konkretisiert. In der Vereinbarung wird im Sinne einer übergeordneten Zielsetzung bekräftigt, dass sich beide Parteien für eine optimale Beschulung, den respektvollen Umgang mit Vielfalt und die gesellschaftliche und schulische Integration der in der Stadt wohnhaften Schülerinnen und Schüler auf der Oberstufe einsetzen. Dem entsprechend werden beide Schulträger Sekundar-, Real- und Kleinklassen führen. Diese qualitativen Anliegen sind von übergeordneter Bedeutung. Eine quantitative Obergrenze ist vertraglich zwar vereinbart – für die Aufnahme von städtischen Schülerinnen und Schülern an der Flade besteht eine solche von 30 % – die Sicherung der erwähnten Hauptzielsetzung bleibt aber klar vorbehalten.

Lehre und Rechtsprechung bestätigen gemäss den Ausführungen des Gutachters, dass aus Gründen einer ökonomischen Planung die Zahl aufzunehmender Schülerinnen und Schüler zwar vertraglich beschränkt werden darf, vorliegend auf 30 %. Diese Beschränkung hat sich aber nach objektiven Kriterien zu richten, etwa nach den Aufnahmekapazitäten der beiden Träger. Übersteigt die Zahl der Zuweisungsanträge eine gestützt auf sachliche Gründe festgelegte Obergrenze, so muss ein diskriminierungsfreies, faires und transparentes Ablehnungsverfahren erfolgen, so der Gutachter Prof. Dr. Ehrenzeller.

b) Wurden auch Berechnungen angestellt, sämtliche Oberstufenschüler in städtischen Schulen zu beschulen? Wie wäre das zu organisieren?

Ja, es wurden in früheren Jahren vom damaligen Leiter Schulamt, Christian Crottogini, Berechnungen veranlasst, damals allerdings in der heute nicht mehr gültigen Annahme, die Rechte und Pflichten der vom Katholischen Konfessionsteil geführten Oberstufenschulgemeinde würden sich von jenen der Stadt als Oberstufenschulträgerin unterscheiden. Das inzwischen anerkannte, gesetzlich ausdrücklich statuierte Nebeneinander zweier gleichberechtigter und in gleichem Masse verpflichteter öffentlicher Schulträger erlaubt es der Stadt hingegen nicht mehr, für sich ein exklusives Aufnahmerecht städtischer Oberstufenschülerinnen und -schüler geltend zu machen. Die als gebunden geltenden Vollkosten pro Oberstufenschülerin resp. -schüler werden jährlich neu erhoben. Damit sind die Beschulungskosten für die Gesamtheit dieser Schülerinnen und Schüler bekannt, ungeachtet davon, wie sich diese auf die städtische Oberstufe und die Flade verteilen. Es bedarf somit weder weiterer Berechnungen noch weiterer Überlegungen, wie eine Beschulung aller Schülerinnen und Schüler in städtischen Schulen zu organisieren wäre. Beide Oberstufenschulträger auf dem Territorium der Stadt St.Gallen müssen darüber hinaus bestrebt sein, gemeinsam zu gewährleisten, dass zuerst bereits vorhandener Schulraum schulisch genutzt wird, ehe einer der beiden Träger kostentreibende Ausbaupläne hegt. Dies versteht sich aus Gründen eines haushälterischen Umgangs mit den Mitteln der jeweiligen Steuerzahlenden von selbst.

2.4 Frage 4

Die Vereinbarung der Stadt mit der Flade und damit auch detaillierte Informationen zu möglichen Fragen wie der Führung von Kleinklassen, Finanzierung von sonderpädagogischen Massnahmen, genauere Angaben zu möglichen Auswahlprozedere etc. sind bisher nicht veröffentlicht worden.

Wann werden die Vereinbarungen der Stadt mit der Flade der Öffentlichkeit vorgelegt; dies auch unter Berücksichtigung des geltenden „Öffentlichkeits-Gesetzes des Kantons aus dem Jahre 2014“?

Die Stadt St.Gallen hat mit diversen Partnern eine Vielzahl von Verträgen abgeschlossen. Verträge werden nicht publiziert. Der Stadtrat qualifiziert die vorliegende Vereinbarung wie jeden anderen Vertrag als amtliches Dokument, das gemäss Öffentlichkeitsgesetz auf Verlangen jederzeit zugänglich gemacht wird, sofern die Voraussetzungen des Öffentlichkeitsgesetzes (sGS 140.2) erfüllt sind. Konkret kann dies durch Gewährung von Einsicht vor Ort, durch Auskunft über den Inhalt des Dokuments oder durch Aushändigung oder Versand einer Kopie erfolgen.

Der Verzicht auf eine Publikation des Vertrages bedeutet nicht, dass damit auf eine Information der Öffentlichkeit verzichtet worden wäre. Das Gegenteil ist der Fall. Mit einer Medienmitteilung wurde die Öffentlichkeit nach Unterzeichnung des Vertrags über den Vertragsabschluss und dessen Inhalt informiert. Eine weitere Information erfolgte im Rahmen des Geschäftsberichts 2016 des Stadtrats.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 13. Juni 2017