

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/144 vom 17. Dezember 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-12-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2019_144

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/144 du 17 décembre 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/144 del 17 dicembre 2019

Regeste

Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit, Art. 163 GG, Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 25 Abs. 3 KV, Art. 9 VSG. Am 11. Februar 2016 beschloss das Stadtparlament Änderungen des bestehenden Schulvertrags zwischen dem Kloster St. Katharina und der Politischen Gemeinde Wil über die Führung einer Mädchensekundarschule durch das Kloster St. Katharina. Unter anderem soll neu die Stadt über die Aufnahme von Mädchen mit Wohnsitz in Wil in die Mädchensekundarschule entscheiden und die Schülerinnen der Schule zuweisen. Dabei handelt es sich um eine Aufgabenübertragung (Beleihung) an die private Trägerschaft der Mädchensekundarschule. Die Schule soll dadurch zu einer öffentlichen Schule der Stadt mit privater Trägerschaft gemacht werden. Eine solche Beleihung entbehrt einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Verwaltungsgericht, B 2019/144). Die gegen dieses Urteil erhobenen Beschwerden beim Bundesgericht wurden mit Urteil vom 5. November 2021 gutgeheissen (Verfahren 2C_136/2020 und 2C_137/2020).

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Obwohl die Beschwerdeführer 1 und 2 nicht schulpflichtig sind (vgl. dazu Art. 45 und Art. 48 des Volksschulgesetzes; sGS 213.1, VSG), sind sie als Stimmberechtigte, und der Beschwerdeführer 3, ein Verein nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB, www.jungegruene-wil.ch), als politische Partei zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt, da sie insbesondere (act. 5, S. 42-44 Rz. 6.13-6.15) eine Verletzung von Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) rügen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP sowie Art. 163 Abs. 1 und Art. 165 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, GG, VerwGE B 2016/95 vom 27. September 2018 E. 1, VerwGE B 2015/290 vom 15. August 2017 E. 1.1, VerwGE B 2013/150 vom 14. Mai 2014 E. 1 teilweise mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, sowie VerwGE B 2005/150 vom 6. Dezember 2005 E. 4a mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf Art. 243 Abs. 1 des alten Gemeindegesetzes vom 23. August 1979, nGS 36-29, in: GVP 2005 Nr. 1, siehe dazu auch Art. 82 lit. c in Verbindung mit Art. 89 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, sowie BGE 143 I 426 E. 1.1 mit Hinweisen, und zur Erlassanfechtung nach Art. 82 lit. b BGG BGE 142 V 395 E. 2 und 4 mit Hinweisen, in: Pra 2017 Nr. 59). Sodann kann den Beschwerdeführern ein aktuelles Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen werden, weil der Schulvertrag gemäss Art. 10 Nachtrag I (act. 9.1/9/18) auf Ende Juli 2023 – ein neuer

Vertrag wurde zwischenzeitlich nicht abgeschlossen – aufgelöst werden soll. Die Beschwerdeeingabe vom 6. Juli 2019 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ausführlichen Beschwerdeergänzung vom 5. August 2019 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich – vorbehaltlich nachstehender Einschränkungen - einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde (act. 5, S. 15 Rz. 3.1.2), soweit die Beschwerdeführer die Aufhebung der Beschlüsse des Stadtparlaments der Beschwerdegegnerin vom 11. Februar 2016 (Traktandum 2) beantragen (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_560/2017 vom 17. Dezember 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit darin beantragt wird (act. 5, S. 2, 15, 45, Rz. 1.1.3, 3.1.3, 7), es sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, ihr Verhältnis zur Beschwerdebeteiligten rechtskonform zu regeln. Aufsichtsrechtliche Massnahmen (Art. 163 Abs. 3 lit. b GG in Verbindung mit Art. 159 GG analog) sind im Rahmen der Staatsaufsicht vom zuständigen Departement vorzunehmen, nicht aber vom Verwaltungsgericht in einem Rechtsmittelverfahren (vgl. VerwGE B 2008/114 vom 14. Oktober 2008 E. 1.4, www.gerichte.sg.ch). Dahingestellt bleiben kann deshalb, ob der Antrag mangels Klarheit und Eindeutigkeit überhaupt umsetzbar ist (vgl. dazu act. 17, S. 2 f. Ziff. II/2). Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens kann sodann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete (vgl. VerwGE B 2019/82 vom 2. Juli 2019 E. 1 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch). Verfahrensgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren bildete die Rechtswidrigkeit (vgl. zu diesem Begriff VerwGE B 2013/241 vom 19. Februar 2015 E. 2.1 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch) des Nachtrags I. Daher kann im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht jede einzelne Bestimmung des Schulvertrags angefochten werden, sondern neben der Vertragsübernahme durch die Beschwerdebeteiligte (Antrag 2) und der Unterstellung unter das fakultative Referendum (Antrag 3) lediglich die Rechtswidrigkeit der im Rahmen des Nachtrags I geänderten Bestimmungen (I. Einleitung, Änderungen von Art. 1 f., Art. 4, Art. 6-8, Art. 10-13, II. Übergangsbestimmung, III. Inkrafttreten). Soweit die Vorbringen der Beschwerdeführer über den dargelegten Rahmen hinausgehen und sich auf den geltenden, oder einen neuen oder einen faktischen bzw. konkludenten Schulvertrag beziehen (vgl. dazu act. 5, S. 2, 21-30, 32-39, Rz. 1.1.3, 6.1.1, 6.1.3, 6.1.5, 6.1.7 f., 6.2.2, 6.3.2 f., 6.3.6, 6.4.4, 6.5.2, 6.6, 6.7.2, 6.8, 6.9, 6.10.1 f., 6.10.5, 6.10.8a-c), kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

E. 2

Die Beschwerdeführer stellen verschiedene Beweisanträge (act. 5, S. 10, 15, 18, 31, 33 f., 39 Rz. 3.2, Rz. 5.2.2, Rz. 6.5.5, 6.7.2, 6.10.8b, FN 200). So seien die Aktennotiz einer Besprechung zwischen der damaligen Schulpräsidentin der Beschwerdegegnerin und einer Vertreterin des BLD betreffend Oberstufenkonzept aus dem Jahr 2010, ein Schreiben des BLD vom 24. März 2010 und ein solches der damaligen Schulpräsidentin an den Stadtrat der Beschwerdegegnerin von Anfang 2014, die vollständige Medienmitteilung des Klosterbeirates St. Katharina vom 6. Dezember 2011 sowie (undatierte) Stellungnahmen zur Einhaltung der Lektionentafeln sowie zur Zulässigkeit der Seedukation von den Gegenparteien zu edieren und es seien die Schulratspräsidentin und der Präsident der Bildungskommission zu befragen. Auf diese beantragten prozessualen Vorkehren kann indes verzichtet werden. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich mit hinreichender Klarheit aus den Verfahrensakten (vgl. hierzu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Abnahme dieser

Beweisvorkehren entscheidungswesentliche Erkenntnisse liefern könnte, was die Beschwerdeführer dem Sinn nach bereits selbst erkannt und eingestanden haben ("Soweit [...] erforderlich,"). Offenbleiben kann, ob sich die Beschwerdeführer in dieser Hinsicht widersprüchlich verhalten haben, da sie der Darstellung der Beschwerdebeteiligten gemäss gegenüber der Vorinstanz unnötigen Aufwand und unnötige Erweiterung der "ohnehin bereits umfangreichen Sammlung der Verfahrensakten" reklamierten (vgl. act. 17, S. 3 Ziff. II/3).

E. 3

Die Beschwerdeführer machen geltend (act. 5, S. 18 f. Rz. 5.2, S. 45 Rz. 8), die Vorinstanz hätte den Mitbericht des BLD vom 7. März 2019 (act. 9.2/68) gemäss ihrem Antrag vom 24. Mai 2019 (act. 9.2/71) wegen Befangenheit aus dem Recht weisen müssen. Ein Ausstandsbegehren kann sich stets nur gegen Personen und nicht gegen Behörden richten. Nur die für eine Behörde tätigen Personen, nicht die Behörde als solche, können befangen sein (vgl. VerwGE B 2014/132 vom 19. Juli 2016 E. 3.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, siehe auch Botschaft der Regierung zum VIII. Nachtrag zum VRP und VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter vom 13. Oktober 2015, in: ABI 2015 S. 3415 ff., S. 3467 f.). Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte dafür und es wird von den Beschwerdeführern auch nicht behauptet, dass die Leiterin Recht des BLD, welche den Mitbericht vom 7. März 2019 verfasst hat, ein persönliches Interesse am Ausgang des vorinstanzlichen Verfahrens gehabt hätte oder aus anderen Gründen in den Ausstand hätte treten müssen. Wie die Vorinstanz in Erwägung 5.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 20 f.) im Ergebnis zutreffend ausgeführt hat, liegt im streitbezogenen Zusammenhang keine Verletzung des Gebots der Unbefangenheit vor (vgl. dazu Art. 7 VRP, VerwGE B 2017/93 vom 28. März 2018 E. 3.2 und VerwGE B 2018/219 vom 28. Februar 2019 E. 5.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

E. 4

Die Beschwerdeführer halten der Vorinstanz verschiedentlich eine Verletzung der Begründungspflicht vor (act. 5, S. 19-22, 25-27, 29, 31-33, 45, Rz. 5.2.4, 5.3.3-5.3.5, 6.2.2, 6.1.3, 6.3.4, 6.4.5, 6.5.6, 6.6.3 f., 8). Ihnen kann nicht gefolgt werden. Die Begründung des angefochtenen Entscheids (act. 2) war, zumindest implizit, so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnten. Damit genügt die Begründung den von Lehre und Rechtsprechung verlangten Anforderungen und verletzte den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer auch sonst nicht (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; SR 131.225, sGS 111.1, KV, und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101, EMRK, Art. 165 GG in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP sowie BGer 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 143 III 65 E. 5.2).

E. 5

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz Rechtsverzögerung vor (act. 5, S. 15, 45-47, Rz. 3.1.5, 9). Das vorinstanzliche Verfahren nach der Rückweisung durch das Verwaltungsgericht (vgl. VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018, berichtigt am 13. August 2018, www.gerichte.sg.ch) dauerte vom Zeitpunkt der Rücksendung der Vorakten am 18. Oktober 2018 (act. 9.2/55) bis zum angefochtenen Entscheid am

2. Juli 2019 (act. 2) rund achteinhalb Monate, wobei die Redaktion des ausführlich begründeten, 23-seitigen Entscheides nach Abschluss des Schriftenwechsels am 29. Mai 2019 (act. 9.2/73) resp. nach Erlass der vorsorglichen Massnahmen am 6. Mai 2019 rund einen resp. zwei Monat(e) in Anspruch nahm. Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz keine Rechtsverzögerung vorgeworfen werden (vgl. dazu Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 77 Abs. 3 KV, Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 EMRK, BGer 1C_534/2017 vom 6. Dezember 2017 E. 2.3 mit Hinweisen, und VerwGE B 2018/23 vom 25. Februar 2019 E. 2.2, VerwGE B 2018/173 vom 24. November 2018 E. 2.1 und VerwGE B 2017/219 vom 13. Dezember 2018 E. 3.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Behördliche Inaktivität könnte der Vorinstanz höchstens insoweit vorgehalten werden, als zwischen der Einladung zum Mitbericht an das BLD am 20. November 2018 (act. 9.2/56) und der Zwischenverfügung vom 11. März 2019 (Eröffnung Vernehmlassung zur geplanten Verfahrenssistierung, act. 9.2/57) über drei Monate verstrichen. Diese behördliche Untätigkeit lässt sich indessen teilweise mit der von der Vorinstanz ins Auge gefassten Verfahrenssistierung bis zur Sitzung des Stadtparlaments vom 29. August 2019 betreffend neue Oberstufenstruktur (Kündigung Schulvertrag per Ende Juli 2024) erklären (vgl. act. 9.2/57, act. 20, www.stadtwil.ch), welche – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ("an den Haaren herbeigezogen") – nicht als mutwillig im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot bezeichnet werden kann (vgl. dazu VerwGE B 2016/40 vom 22. November 2017 E. 2.1 mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 2012/102 vom 21. August 2013 E. 5.2.5 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Allerdings ist einzuräumen, dass es der Vorinstanz gut angestanden wäre, dem BLD mit Zwischenverfügung vom 20. November 2018 wenigstens eine Frist zur Einreichung des Mitberichts anzusetzen, wengleich Art. 165 GG in Verbindung mit Art. 10 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11, RekV) noch nicht anwendbar war (vgl. dazu Art. 14 RekV). Offenbleiben kann, ob die Beschwerdeführer in dieser Hinsicht ein Feststellungsinteresse haben, nachdem sie die Rechtsverzögerung erstmals am 26. März 2019 (act. 9.2/60) gerügt haben (vgl. dazu act. 17, S. 3 Ziff. II/2, und VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018 E. 2, www.gerichte.sg.ch, allerdings in Bezug auf Art. 88 ff. VRP).

E. 6

Die Beschwerdeführer monieren (act. 5, S. 41 f. Rz. 6.12.2 f.), die Beschlüsse des Stadtparlaments der Beschwerdegegnerin vom 11. Februar 2016 seien gegenstandslos, da der Nachtrag I von der Beschwerdebeteiligten nicht unterzeichnet worden sei. Entgegen der Darstellung der Vorinstanz in Erwägung 2.3.3 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 14. f.) hat der Präsident des Stiftungsrates der Beschwerdebeteiligten gemäss Angaben des Stadtrates der Beschwerdegegnerin (vgl. Protokollauszugs vom 3. Februar 2016, act. 9.1/16, S. 2 Sachverhalt lit. E) mitgeteilt, mit dem Nachtrag I einverstanden zu sein. Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdebeteiligte beabsichtigt, den Nachtrag I – entgegen der Zusicherung ihres Stiftungsratspräsidenten – nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens nicht zu unterzeichnen, lassen sich den Akten nicht entnehmen und sind auch keine ersichtlich. Sodann bestehen keine Hinweise dafür und es wird von den Beschwerdeführern auch nicht weiter substantiiert (vgl. act. 5, S. 41 Rz. 6.12.1), inwiefern die Interessen des Klosters St. Katharina (vgl. dazu Art. 42 Abs. 2 VKK) und der Beschwerdebeteiligten hinsichtlich der Vertragsübernahme durch die Beschwerdebeteiligte nicht gleichgerichtet wären. Dementsprechend ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass das Kloster St. Katharina als vertragsübertragende Partei den Nachtrag I nach Abschluss

des Rechtsmittelverfahrens unterzeichnen wird.

E. 7

Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt (act. 5, S. 43 f. Rz. 6.15), die Vorlage hätte laut Art. 6 lit. b in Verbindung mit Anhang Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Wil (sRS 111.1, GO) dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Im Rahmen des Nachtrags I wurde hinsichtlich des Schulgeldes neu ein jährlicher Maximalbetrag von CHF 22'000 pro Schülerin festgelegt (Art. 8 Abs. 2). An der grundsätzlichen Verpflichtung der Beschwerdegegnerin (Art. 6 Schulvertrag), für das Schulgeld aller Schülerinnen auf ihrem Hoheitsgebiet, welche das Kathi besuchen, aufzukommen (gemäss den Beschwerdeführern insgesamt zwischen CHF 2.5 Mio. und 2.9 Mio. pro Jahr), hat sich dadurch nichts geändert (gebundene Ausgabe, vgl. dazu Art. 118 Ingress und lit. b GG sowie BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Die Beschwerdegegnerin verfügt diesbezüglich über keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Der Schulvertrag wurde bis dato nicht gekündigt (vgl. dazu Art. 10 und Art. 11 Abs. 1 Schulvertrag). Demzufolge enthält der Nachtrag I auch keine neuen Ausgaben, für welche Art. 6 lit. b in Verbindung mit Anhang Ziff. 1 GO und Art. 65 lit. c in Verbindung mit Art. 61 Abs. 1 lit. d GG das obligatorische Referendum vorschreibt. Offenbleiben kann bei dieser Sachlage, ob es sich bei dieser Rüge lediglich um eine neue rechtliche Begründung handelt, welche auf keinem neuen Tatsachenfundament beruht.

E. 8

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie (act. 5, S. 42 f. Rz. 6.13). Wie die Beschwerdeführer zunächst zutreffend ausgeführt haben, wurde anlässlich der Abstimmung des Stadtparlaments vom 11. Februar 2016 (act. 9.1/9/19) mit der Zustimmung zu Antrag 1 (Nachtrag I) gleichzeitig auch der Antrag 2 (Vertragsübernahme durch Beschwerdeeteiligte) angenommen, da die Beschwerdeeteiligte im Nachtrag I (act. 9.1/9/18) bereits Vertragspartei ist. Eine Zustimmung zu Antrag 1 bei gleichzeitiger Ablehnung von Antrag 2 wäre bei dieser Konstellation widersinnig gewesen. Da diese Anträge aber bereits in Antrag 1 zusammengefasst wurden, kann gar kein Verstoß gegen Art. 72 Abs. 3 GG vorliegen und dementsprechend rechtfertigt sich auch nicht, Antrag 2 für ungültig zu erklären. Die Beschwerdeführer stören sich denn wohl auch in erster Linie am Umstand, dass mit Antrag 1 die Übernahme des Schulgeldes für Sekundarschülerinnen aus den Ortsteilen Bronschhofen und Rossrüti mit der Vertragsübernahme durch die Beschwerdeeteiligte verknüpft worden ist und machen damit sinngemäss eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend. Entgegen ihrer Einschätzung kann nicht gesagt werden, diese zwei Fragen erfassten unterschiedliche Sachbereiche oder sie wiesen gar keinen sachlichen inneren Zusammenhang auf. Vielmehr betreffen beide Sachfragen die vom Stadtrat angestrebte, befristete Anpassung des Schulvertrags an die aufgrund einer Gemeindevereinigung veränderten lokalen Verhältnisse und schulischen Gegebenheiten (Gemeindevereinigung von Wil und Bronschhofen per 1. Januar 2013, Führung des Kathi durch die Beschwerdeeteiligte per 1. Januar 2012, vgl. dazu Bericht vom 29. April 2015, act. 9.1/9/7, S. 2, 9 f., 12). Die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Opposition, welche sich unterschiedlich und gegenläufig gegen die beiden Teile der Vorlage richtet, lässt nicht erkennen, dass deren Berücksichtigung und Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage auf politischem Kalkül und nicht bloss auf einer höheren Abstraktionsstufe der Betrachtung beruhen würde. Die beiden zu einer Vorlage verbundenen Teile versetzten die

Stimmberechtigten jedenfalls nicht in eine Zwangslage und der dem Gesetzgeber in Fragen wie der vorliegenden gewährte weite Gestaltungsspielraum wurde nicht überschritten. Die Vorinstanz durfte daher eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie in Erwägung 2.3.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 13 f.) verneinen (vgl. dazu Art. 34 BV, Art. 2 lit. x KV, Art. 72 GG, BGer 1C_109/2016 vom 8. August 2016 E. 2.1 mit Hinweisen, in: ZBl 118/2017, S. 230 ff., VerwGE B 2013/150 vom 14. Mai 2014 E. 3 und VerwGE B 2009/205 vom 16. September 2010 E. 3.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

E. 9

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, ob die im Nachtrag I vorgesehene Vertragsübernahme durch die Beschwerdebeteiligte rechtswidrig ist. Die Beschwerdeführer bringen diesbezüglich vor (act. 5, S.20-34, 37-41 Rz. 5.3.2, 6.1-6.6, 6.10.3-6.11.4), die Führung des Kathi als öffentliche Schule dürfe im Rahmen des Nachtrags I nicht auf die private Beschwerdebeteiligte übertragen werden. Dafür bestünde nämlich gar keine gesetzliche Grundlage. Überdies verletze dieses Ansinnen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten, die Glaubens- und Gewissensfreiheit und den Grundsatz der Rechtsgleichheit und führe zu einer Umgehung des kantonalen Volksschulrechtes. Die diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid seien denn auch treuwidrig und willkürlich und verletzen ihren Anspruch auf ein faires Verfahren.

E. 9.1

Fest steht, dass der Kanton St. Gallen verpflichtet ist, jedem im Kanton wohnhaften, schulpflichtigen Kind den unentgeltlichen Besuch einer öffentlichen Schule oder anerkannten privaten Sonderschule zu garantieren, die seinen Fähigkeiten entspricht und deren Anforderungen es erfüllt, und zwar grundsätzlich am Ort, wo es sich aufhält (vgl. Art. 19, Art. 62 Abs. 2 und 3 BV, Art. 2 lit. b und m KV, Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3, BehiG, Art. 1 Abs. 1 bis , Art. 34 ff., Art. 45, Art. 48, Art. 51 f. und Art. 53 Abs. 1 VSG, BGE 144 I 1 E. 2.1 f., BGE 140 I 153 E. 2.3.1, VerwGE B 2018/36 vom 24. September 2018 E. 3.1 und 3.3 und VerwGE B 2016/121 vom 20. Dezember 2016 E. 4.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Der Grundschulunterricht untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV und B. Ehrenzeller, in: derselbe/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 62 Rz. 30, siehe demgegenüber Art. 27 Abs. 2 Satz 1 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, wonach der Primarschulunterricht ausschliesslich unter staatlicher Leitung steht). Zu den öffentlichen Schulen zählen alle Institutionen, die Kanton und Gemeinden aufgrund der kantonalen Gesetzgebung führen (vgl. H. Plotke, Bildung und Schule in den kantonalen Verfassungen, in: Strukturen des schweizerischen Bildungswesens, Beiheft Nr. 17 zur ZSR, Basel 1994, S. 5 ff., S. 58 f.). Im Kanton St. Gallen sind die Schul- resp. die Primarschul- bzw. Oberstufenschulgemeinden oder die Einheitsgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule (vgl. dazu Art. 3 und Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BV, Art. 88 lit. b und Abs. 2 sowie Art. 92 KV, Art. 1 Abs. 2 lit. b, Art. 2 Abs. 1 lit. a und Abs. 2, Art. 91 GG, Art. 4 Abs. 1 und 2 VSG). In der politischen Gemeinde St. Gallen kann der katholische Konfessionsteil im Sinne einer (im Volksschulgesetz statuierten) Ausnahme als Oberstufengemeinde eine – öffentliche – Sekundar- und eine Realschule führen (Art. 4

Abs. 3 VSG, siehe auch Art. 46 Abs. 1 lit. d VKK und Vorlage Stadtparlament St. Gallen vom 9. September 2014, Schulgeld für städtische Sekundarschülerinnen und -schüler an der Katholischen Kantonssekundarschule Flade, www.stadt.sg.ch). Die Kantone sind gestützt auf Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV indessen selbst nicht verpflichtet, den ausreichenden, allgemein zugänglichen Grundschulunterricht einzig und allein in staatlichen Schulen anzubieten (vgl. B. Ehrenzeller, a.a.O., Art. 62 Rz. 30). Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV schliesst nicht aus, dass das Gemeinwesen in einem bestimmten Umfang (etwa für spezifische Fachausrichtungen) auf die Führung eigener staatlicher Einrichtungen verzichtet und im Rahmen einer Erfüllungsprivatisierung anstelle staatlicher Schulen private Schulen mit der Durchführung der öffentlichen Aufgabe Bildung betraut. Findet eine solche eigentliche Beleihung (etwa über eine Leistungsvereinbarung) statt, werden die Beliehenen funktionell zu Verwaltungsträgern. Als solche sind sie als Grundrechtsverpflichtete an die Grundrechte gebunden. Dadurch bleibt die Schule, auch wenn sie von Privaten betrieben wird, eine öffentliche Schule (vgl. BGer 2C_586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 2.2 mit Hinweisen, in: ZBl 119/2018, S. 35 ff., Stöckli/Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, in: AJP 1/2018, S. 42 ff., S. 44, N. Stauffer von Max, Regionale Aufgabenerfüllung und demokratische Rechte, Bern 2018, Rz. 58, und B. Mascello, Elternrecht und Privatschulfreiheit, Wil 1995, S. 12). Ein Beispiel für eine solche Erfüllungsprivatisierung sind die staatlich anerkannten privaten Sonderschulen im Kanton St. Gallen (vgl. Art. 1 Abs. 1 bis in Verbindung mit Art. 39 ff. und Art. 124 VSG in Verbindung mit Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, Sonderschulverordnung; sGS 213.951), mit welchen das BLD Leistungsvereinbarungen abschliesst (vgl. Art. 40 bis lit. a VSG in Verbindung mit Art. 15 f. Sonderschulverordnung und zur Finanzierung Art. 39 bis f. VSG und Art. 20 ff. Sonderschulverordnung). Obwohl die Bildung eine öffentliche Aufgabe ist, liegt kein Monopol im Rechtssinne vor und sind private Einrichtungen auf allen Stufen zulässig (vgl. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 794 ff., und B. Wager Pfeifer, Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, in: ZBl 6/1998, S. 249 ff., S. 255 ff.). Die Verfassung des Kantons St. Gallen gewährleistet das Recht, Privatschulen – unter staatlicher Aufsicht (vgl. Art. 1 Abs. 3 und Art. 115 ff. VSG sowie BGer 2C_1005/2018 vom 22. August 2019 E. 4.2, BGer 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E. 3.1, in: ZBl 118/2017, S. 377 ff., kommentiert von U. Friederich, und BGer 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.3.2, in: EuGRZ 2011, S. 692 ff., je mit Hinweisen) – zu gründen, zu führen und zu besuchen (Art. 3 Ingress und lit. a KV). Aus Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 Satz 3 BV ergibt sich indessen kein Anspruch auf staatliche (Mit-)Finanzierung des privaten Grundschulunterrichts, jedenfalls so lange nicht, als an öffentlichen Schulen ein ausreichender Unterricht angeboten wird (vgl. VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 6.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Subventionen der öffentlichen Hand verändern den Status einer Privatschule allein nicht, nämlich dann nicht, wenn die Zuschüsse die Schule nicht verpflichten, Schüler, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, aufzunehmen (vgl. H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 2003, S. 50 f. sowie zur Zulässigkeit der Subventionierung einer privaten konfessionellen Sekundarschule GVP 1973 Nr. 39).

E. 9.2

Das Kathi soll gemäss Nachtrag I neu von der Beschwerdebeteiligten, einer privatrechtlichen Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB (www.zefix.ch), getragen werden (vgl. act. 9.1/18/Einleitung lit. a). Es verfügt (seit 1912) über eine kantonale Bewilligung nach Art. 116 VSG (vgl. Verzeichnis der bewilligten Privatschulen im Kanton St. Gallen des

Amtes für Volksschule, Stand 11. November 2019, www.sg.ch). Indes erfüllt – wie oben ausgeführt – nicht jede Privatschule, welcher eine solche Bewilligung erteilt wurde, eine öffentliche Aufgabe (vgl. zum Begriff B. Rütse, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 2013, S. 153 ff., S. 157 ff.). Insbesondere stellt allein eine bloss Subventionierung einer Privatschule noch keine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe dar. Gemäss Art. 6 Nachtrag I soll die Beschwerdegegnerin für das jährliche Schulgeld der Schülerinnen des Kathi aus ihrem (nach der Gemeindevereinigung erweiterten) Hoheitsgebiet aufkommen. Dies entspricht der bisherigen Regelung vor der Gemeindevereinigung (vgl. Art. 6 Schulvertrag). Bis anhin entschied überdies die Schulleitung aufgrund der Anmeldungen durch die Eltern über die Aufnahme ins Kathi (Art. 2 und Art. 4 Abs. 3 Schulvertrag). Neu soll nun die Beschwerdegegnerin über die Aufnahme von Mädchen mit Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet ins Kathi entscheiden, wobei die Anzahl der durch die Beschwerdegegnerin zugewiesenen Schülerinnen in das jeweilige erste Sekundarschuljahr des Kathi 70% der in die Sekundarschule eintretenden Schülerinnen auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin nicht überschreiten darf (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nachtrag I, siehe auch den neuen Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nachtrag I). Die Beschwerdegegnerin beschränkt sich somit nicht mehr wie bis anhin darauf, der Beschwerdebeteiligten finanzielle Leistungen auszurichten. Vielmehr soll sie anstelle der Beschwerdebeteiligten (Schulleitung) autoritativ über die Aufnahme der Schülerinnen aus ihrem Hoheitsgebiet ins Kathi entscheiden. Gleichzeitig verpflichtet sich dadurch die Beschwerdebeteiligte, sämtliche ihr von der Beschwerdegegnerin zugewiesenen Mädchen in ihre Schule aufzunehmen. Was die Aufnahme von Schülerinnen aus Wil ins Kathi anbelangt, soll sie also künftig über keine eigene Entscheidungsbefugnis mehr verfügen. Bereits aus diesem Grund kann im Rahmen des Nachtrags I in Bezug auf die Schülerinnen aus dem Hoheitsgebiet der Beschwerdegegnerin nicht mehr gesagt werden, beim Kathi handle es sich noch um eine Privatschule im eigentlichen Sinn, selbst wenn die Beschwerdegegnerin (Einheitsgemeinde) weiterhin eigene Regelklassen der Oberstufe führt (vgl. Art. 43 GO und Art. 4 Ingress und lit. b der Schulordnung der Stadt Wil; sRS 211.1, Schulordnung) und zwischen dem Kathi und dessen Schülerinnen aus Wil auch ein privatrechtliches Rechtsverhältnis bestünde. Hinzu kommt, dass der Beschwerdebeteiligten (Schulleitung) nach Art. 4 Abs. 1 Nachtrag I betreffend Beförderung in eine höhere Klasse sowie Disziplinarwesen Verfügungsgewalt über Private zukommen soll. Auch sollen die Räumlichkeiten des Kathi Bestandteil der Schulplanung der Beschwerdegegnerin sein (Art. 12 Nachtrag I). Der Nachtrag I (Projekt Schule 2020) sieht demnach eine Aufgabenübertragung (Beleihung) an die Beschwerdebeteiligte vor. Dadurch soll das Kathi zu einer öffentlichen Schule der Beschwerdegegnerin mit privater Trägerschaft gemacht werden (vgl. dazu auch J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 178 f.). Wie die Beschwerdeführer richtig ausgeführt haben (act. 5, S. 24 Rz. 6.1.7), ist der Schulvertrag in der Fassung gemäss Nachtrag I demzufolge als öffentlich-rechtlicher Leistungsauftrag (vgl. zum Begriff B. Rütse, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, in: ZBJV 152/2016, S. 71 ff., S. 79 ff.) an die Beschwerdebeteiligte, d.h. als Leistungsvereinbarung mit einer öffentlich anerkannten privaten Schule, zu qualifizieren.

E. 9.3

Art. 25 Abs. 3 KV schreibt zwingend vor, dass das Gesetz die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private regelt. Wenn Private mit Verwaltungsaufgaben beliehen werden sollen, bedarf dies einer genügenden formellgesetzlichen Grundlage (vgl.

BGE 138 I 196 E. 4.4.3 mit Hinweisen, in: Pra 2012 Nr. 126, BVR 2019/9, S. 400 ff., S. 405, und BVR 2013, S. 365 ff., S. 369 f., siehe für das Bundesrecht auch Art. 5 Abs. 1 und Art. 178 Abs. 3 BV, sowie Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 10 Rz. 16). Individuell-konkrete Leistungsvereinbarungen, mittels welcher, wie hier, die Führung der Regelklasse der Sekundarschule durch verwaltungsexterne Private geregelt werden sollen (vgl. zur Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Verträge VerwGE K 2015/6 vom 15. August 2017 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und G. Müller, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich 2007, S. 25 ff., S. 27, und zu deren Auslegung BGer 2C_658/2015 vom 3. Juni 2016 E. 3.1 f. mit Hinweisen), müssen demnach auf einem generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatz in Form eines Gesetzes beruhen (vgl. dazu BGE 136 II 415 E. 2.6.1 mit Hinweisen). Die Verfahrensbeteiligten sind sich darin einig, dass das VSG hinsichtlich der Führung von Regelklassen der Sekundarschule (Art. 9 VSG) – anders als im Bereich Sonderschule (vgl. E. 9.1 hiervor) – keine Bestimmungen zur Aufgabenübertragung an Private (Beleihung) enthält (vgl. demgegenüber Art. 8 des Glarner Gesetzes über Schule und Bildung; GS IV B/1/3, Bildungsgesetz, und § 16 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 des Bildungsgesetzes des Kantons Basel-Landschaft; SGS 640). Namentlich fällt eine solche Beleihung – im Gegensatz zur freiwilligen Leistung kommunaler Beiträge an Privatschulen (vgl. dazu GVP 2007 Nr. 106, S. 305, siehe dazu auch Art. 82 Abs. 1 lit. a des Mittelschulgesetzes; sGS 215.1, MSG) – nicht unter "freiwillige Aufgaben" nach Art. 10 Abs. 1 VSG. Anhaltspunkte für das Bestehen einer zu füllenden (echten) Lücke im Gesetz oder für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers sind für das Gericht nicht erkennbar und werden weder von der Vorinstanz noch der Beschwerdegegnerin noch der Beschwerdebeteiligten dargetan (vgl. dazu BGE 143 IV 49 E. 1.4.2, VerwGE K 2015/4 vom 30. Mai 2017 E. 3.4 mit Hinweis auf BGer 6B_464/2016 vom 3. Januar 2017 E. 1.4.2 sowie VerwGE B 2014/171 vom 25. Februar 2016 E. 2.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Auch direkt aus der Kantonsverfassung, etwa aus Art. 3 oder Art. 10 KV, lässt sich keine Regelungskompetenz der Schul- oder Einheitsgemeinden zur Übertragung der Führung von Regelklassen der Sekundarschule an Private ableiten. Sodann findet sich weder in der Gemeinde- noch der Schulordnung der Beschwerdegegnerin eine entsprechende gesetzliche Grundlage (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 GG), soweit die Beschwerdegegnerin anstelle des Kantons eine solche überhaupt erlassen darf (vgl. zur Gemeindeautonomie Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 und 2 sowie Art. 90 KV und BGE 145 I 52 E. 3.1 mit Hinweisen). Wie die Beschwerdeführer demnach zu Recht ausgeführt haben, entbehrt der streitige Nachtrag I einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Somit ist von vornherein ausgeschlossen, die im Nachtrag I vorgesehene verwaltungsvertragliche Regelung (Beleihung) zwischen Beschwerdegegnerin und Beschwerdebeteiligten zu vereinbaren. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und der angefochtene Entscheid (und damit auch die Beschlüsse des Stadtparlaments vom 11. Februar 2016, Devolutiveffekt) aufzuheben. Da es in Bezug auf den Nachtrag I schon an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage fehlt, erübrigen sich Ausführungen zum gerügten Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten, zur Glaubens- und Gewissensfreiheit und zum Grundsatz der Rechtsgleichheit sowie zu der von den Beschwerdeführern geltend gemachten Umgehung des kantonalen Volksschulrechtes. Auch muss nicht mehr abschliessend erörtert werden, ob die diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid treuwidrig und willkürlich sind, und ob sie den

Anspruch der Beschwerdeführer auf ein faires Verfahren verletzen.

E. 10

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Abstimmungsbeschwerde- und Beschwerdeverfahren je zur Hälfte zulasten der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP). Sie haften solidarisch (Art. 96 bis VRP). Nachdem die Vorinstanz auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von CHF 1'000 verzichtet hat, hat es mit dem Verzicht auf eine Kostenauflegung im Abstimmungsbeschwerdeverfahren sein Bewenden. Für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin von insgesamt CHF 750 ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Beschwerdebeteiligte bezahlt für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht den sie treffenden Anteil von CHF 750. Den Beschwerdeführern wird der im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht geleistete Kostenvorschuss im Betrag von CHF 1'500 zurückerstattet. Bei diesem Verfahrensausgang haben weder die Beschwerdegegnerin noch die Beschwerdebeteiligte einen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung für die Beschwerdeverfahren (Art. 165 GG in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 3 lit. c VRP und Art. 98 bis VRP). Über die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung an die Beschwerdeführer ist nicht zu befinden, da sie keinen Antrag gestellt haben (vgl. dazu auch E. 8.6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 22). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der angefochtene Entscheid aufgehoben. 2. Die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 2'500 werden je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdebeteiligten auferlegt. Auf die Erhebung der Kostenanteile für das vorinstanzliche Abstimmungsbeschwerdeverfahren in der Höhe von je CHF 500 (insgesamt CHF 1'000) sowie des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren im Betrag von CHF 750 wird verzichtet. Die Beschwerdebeteiligte bezahlt für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht CHF 750. Den Beschwerdeführern wird der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückerstattet. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Abteilungspräsident
Bischofberger

Der Gerichtsschreiber Zürn

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.