



Stans, 12. November 2024

**Nr. 690**

Bildungsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrätin Denise Weger, Stansstad, und Mitunterzeichnenden betreffend unentgeltlichem Unterricht für Schülerinnen und Schüler des Kollegiums St. Fidelis während der obligatorischen Schulzeit. Ablehnung. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1 Ausgangslage**

Mit Eingangsdatum vom 20. Juni 2024 haben Landrätin Denise Weger, Stansstad, und Mitunterzeichnende dem Landratsbüro eine Motion eingereicht. Der Vorstoss verlangt die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im kantonalen Mittelschulgesetz zwecks Gewährleistung der Unentgeltlichkeit des Unterrichts für Schülerinnen und Schüler des Kollegiums St. Fidelis während der ersten drei Schuljahre, die gemäss Motionärin zur obligatorischen Schulzeit gehörten.

### **1.2 Prozess und Organisation**

Die Motion stützt sich auf Art. 30 und 53 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1) sowie §§ 104 und 107 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrats (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) und wurde vom Landratsbüro am 25. Juni 2024 dem Regierungsrat überwiesen. Gemäss § 108 Abs. 2 LRR hat der Regierungsrat dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung der Motion seine Stellungnahme abzugeben, d.h. im Falle des vorliegenden Vorstosses bis zum 25. Dezember 2024.

### **1.3 Inhalte der Motion**

Die Motionärin stellt fest:

- Gemäss Art. 19 und 62 der Bundesverfassung (BV) bestehe für Kinder und Jugendliche in der Schweiz ein Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen (Grundschul-)Unterricht, was die Kosten für Lehrmittel, Schulmaterial, Exkursionen sowie den Schulwegtransport beinhalte.
- Diese Unentgeltlichkeit sei während der ersten drei Schuljahre am Kollegium St. Fidelis, die zur obligatorischen Schulzeit zählten, nicht gegeben, da dort eine andere Praxis gelebt werde: Für Lehrmittel, Schulmaterialien und Exkursionen müssten die Schülerinnen und Schüler resp. deren Eltern aufkommen. Die Transportkosten aus anderen Gemeinden nach Stans würden ebenfalls von den Eltern getragen. Bezug genommen wird hier auf Art. 3 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die kantonale Mittelschule (Mittelschulgesetz, MSG; NG 314.1). Im entsprechenden Artikel werden sowohl die Verpflichtung zur elterlichen Übernahme dieser Kosten als auch die Gewährung von Beiträgen bzw. Reduktionen, sollte sich das Elternhaus in einer finanziell prekären Situation befinden, ausgeführt.

- Die vorherrschende Praxis benachteilige die Schülerinnen und Schüler des Kollegiums gegenüber jenen der Volksschule, zumal es sich bei diesen Kosten für sozioökonomisch schlechter gestellte Familien um eine Belastung handle und damit die Chancengerechtigkeit resp. Chancengleichheit unterminiert werde.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts**

#### **2.1.1 Kantonale Rechtsgrundlagen und kantonale Praxis**

Das kantonale Mittelschulgesetz regelt in Art. 3 Abs. 1, dass der obligatorische Schulunterricht unentgeltlich ist. Die Eltern tragen aber gemäss Abs. 2 die Kosten für Lehrmittel und Schulmaterial (Anschaffungspreise), die Reisespesen für den Schulbesuch, die Kosten von Exkursionen sowie die Kosten für einen obligatorischen Sprachaufenthalt. Gemäss Art. 3 Abs. 3 des Mittelschulgesetzes erhalten die Eltern von Schülerinnen und Schülern während der ersten drei Schuljahre Beiträge an die Ausbildungskosten, wenn sie für diese nicht aufkommen können. Die Bemessung der Beiträge richtet sich sinngemäss nach der Stipendiengesetzgebung.

Für den Besuch des Kollegiums St. Fidelis fällt während der gesamten Ausbildungsdauer keine Schulbesuchsgebühr an. Ansonsten fallen für die Eltern üblicherweise sogenannte «ordentliche Jahreskosten» an. Diese betreffen Unterrichtsmittel, Bücher, Fotokopien, Exkursionen, Ausflüge und Veranstaltungen sowie Unkostenbeiträge für Hauswirtschaftsunterricht, technisches und bildnerisches Gestalten inkl. Werken. Dabei fluktuieren die «ordentlichen Jahreskosten» über die gesamte Ausbildungsdauer zwischen Fr. 410 bis Fr. 850 und liegen über die gesamte Ausbildungsdauer im Mittel bei Fr. 650 jährlich.

Hinzu kommen «ausserordentliche Jahreskosten» in Form von Verpflegungskosten für den Mensabesuch, Reisekosten, die sich nach dem Wohnort richten – aus Emmetten bspw. rund Fr. 500 jährlich –, Matura-Prüfungsgebühren, Kosten für die Übernahme des Laptops in der 4. Klasse, Kosten für die einmal während der gesamten Ausbildung stattfindende Bildungsreise sowie ggf. Kosten für den fakultativen Besuch des Instrumentalunterrichts: Heruntergebrochen auf einen Jahresbeitrag belaufen sich die Kosten – notabene ohne Verpflegungskosten, die in der Motion exkludiert sind – auf einen Durchschnittswert von rund Fr. 700 ohne bzw. Fr. 1'700 mit Instrumentalunterricht. Somit entstehen pro Schülerin oder Schüler je Ausbildungsjahr insgesamt Kosten von näherungsweise Fr. 1'350, exkl. Instrumentalunterricht.

#### **2.1.2 Bundesrechtliche Grundlagen**

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistet in Art. 19 den grundrechtlich geschützten Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht.

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV).

#### **2.1.3 Bundesrechtliche Rechtsprechung**

Das Bundesgericht hat sich mit dem Begriff der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts im Sinne von Art. 19 BV wiederholt auseinandergesetzt. So unter anderem in BGE 133 I 156 vom 7. Mai 2007. Das Bundesgericht hatte die Frage zu klären, ob dieser grundrechtlich geschützte Anspruch sich auch auf die Untergymnasien beziehe. Konkret klärte das Bundesgericht in dieser Entscheidung, ob der Kanton Luzern die Restkosten für das Busabonnement eines

Schülers aus Udligenswil übernehmen müsse, die diesem für den Besuch des Untergymnasiums in Luzern angefallen sind. Ein Teil der Kosten wurden von der Gemeinde Udligenswil – praxisgemäss aber ohne entsprechende Verpflichtung im kantonalen Gesetz – übernommen.

Gemäss dem Bundesgericht räumt die Formulierung von Art. 19 BV – namentlich in Bezug auf das «ausreichend» – den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum ein, wenngleich der Schulunterricht für den Einzelnen in jedem Fall angemessen und geeignet sein und auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag adäquat vorbereiten muss. Damit verbunden ist eine über alle Kantone harmonisierte Mindestdauer der Schulpflicht von neun Jahren<sup>1</sup> (vgl. Art. 2 lit. b des Konkordates vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination) sowie ein grundsätzlich am Wohnort der Schülerinnen und Schüler stattfindender Unterricht.

In BGE 133 I 156 wird weiter festgehalten, dass der Wille des Verfassungsgebers, Unterricht an (öffentlichen) Untergymnasien ebenfalls in den Geltungsbereich des Gebots der Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts im Sinne von Art. 19 bzw. Art. 62 Abs. 2 BV mit einzubeziehen, nicht erkennbar ist bzw. auch die bisherige Auslegung und Lehre in der Mehrheit keine erweiterte Interpretation der Verfassungsbestimmungen zulässt. Unter den Begriff des «Grundschulunterrichts» im Sinne von Art. 19 BV fällt nach dieser Rechtsprechung die Primar- und die Sekundarschule im Rahmen der obligatorischen Schulzeit, während das Untergymnasium nicht in den Schutzbereich von Art. 19 BV fällt. Vielmehr stehe die Mittelschule als Ganzes auf gleicher Stufe mit einer an die Volksschule anschliessenden beruflichen Ausbildung (E. 3.6.1).

Weiter wird im Bundesgerichtsurteil ausgeführt, dass ein Kanton seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Gewährung eines ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts während der obligatorischen Schulpflicht (hinreichend) nachkomme, wenn er einen solchen an einer Volksschule anbiete. Es könne einem an einer Gymnasialbildung interessierten Schüler in der Regel zugemutet werden, die obligatorische Schulzeit, statt am Untergymnasium an einer Sekundarschule zu verbringen, ohne dass von einem nicht mehr seinen Fähigkeiten entsprechenden angemessenen oder «ausreichenden» schulischen Unterricht im Sinne von Art. 19 BV gesprochen werden müsste. Da zur Erlangung der (kantonalen) Maturität auch das Kurzzeitgymnasium besucht werden könne, welches an die Sekundarstufe I anschliesse und damit den Besuch des unentgeltlichen Grundschulunterrichts an der Volksschule während der gesamten Dauer der obligatorischen Schulzeit ermögliche, erscheine die fehlende (umfassende) Unentgeltlichkeit des Unterrichts an Untergymnasien auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit oder der (nach Massgabe von Art. 27 Abs. 2 BV geschützten) Berufswahlfreiheit als hinnehmbar (E. 3.6.2).

Zudem führt das Bundesgericht aus, dass die Kantone bei der Frage der Unentgeltlichkeit des (unter-)gymnasialen Unterrichts sich auf die Frage der Schulgelder beschränken können, ohne einen Anspruch auf Vergütung der Schulwegkosten vorsehen zu müssen (E. 3.6.3).

Ergänzend sei an dieser Stelle erwähnt, dass in BGE 144 I 1 vom 7. Dezember 2017 festgehalten wird, dass in der Volksschule Elternbeiträge für Exkursionen auf jenen Teil begrenzt sind, den die Eltern aufgrund der Abwesenheit der Kinder einsparen. Dabei sind die Beiträge auf den Verpflegungsteil begrenzt, da die Unterkunft auch in Abwesenheit der Kinder bereitgehalten werden muss. Die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Volksschule (Volksschulverordnung, VSV; NG 312.11) wird in dieser Hinsicht gerade überarbeitet, um die Konformität zur Rechtsprechung des Bundes wiederherzustellen. Wie oben ausgeführt, fällt der Unterricht am Untergymnasium – bzw. der Unterricht an einer Mittelschule als Ganzes – jedoch nicht in den Geltungsbereich des Gebots der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts im Sinne von Art. 19. bzw. Art. 62 Abs. 2 BV.

---

<sup>1</sup> bzw. von elf Jahren nach HarmoS-Zählweise.

#### **2.1.4 Fazit für den Kanton Nidwalden**

Die Regelung im kantonalen Mittelschulgesetz verletzt den grundrechtlich geschützten Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV nicht. Über die Volksschule (Primar- und Sekundarstufe I) wird ein hinreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht zur Verfügung gestellt, der den Weg zu einer gymnasialen Maturität ermöglicht.

Überdies ist der Unterricht am Kollegium St. Fidelis unentgeltlich in dem Sinne, als keine Gebühren für den Schulbesuch erhoben werden. Die Kantone sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht verpflichtet, eine Vergütung weiterer Kosten (Transportkosten, Schulmaterial etc.) für den Besuch des Gymnasiums vorzusehen. Da die Schulen in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, wäre es grundsätzlich zulässig, solche Regelungen vorzusehen bzw. auf Regelungen wie in Art. 3 Abs. 2 des Mittelschulgesetzes zu verzichten. Zu beachten ist aber, dass der kantonale Gesetzgeber bereits jetzt über das verfassungsmässige Geschützte auf gymnasialer Stufe hinausgeht, indem er in Art. 3 Abs. 3 des Mittelschulgesetzes den Eltern von Schülerinnen und Schülern der ersten drei Kollegiumsjahre Beiträge an die Ausbildungskosten erstattet, wenn diese dafür nicht aufkommen können. Insofern wird dem sozialen Gedanken und der Chancengerechtigkeit resp. -gleichheit – wie in der Motion gefordert – bereits Nachachtung geschenkt, indem allen Kindern der Besuch des Kollegiums ermöglicht wird, ohne dass die Eltern in einen finanziellen Engpass geraten. Damit ist unter dem finanziellen Blickwinkel keine Benachteiligung von sozioökonomisch schwächer gestellten Menschen erkennbar.

#### **2.2 Finanzielle Auswirkungen bei Annahme**

Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Sinne von Ziff. 2.1.1 würde zwangsläufig die Frage nach der Finanzierung der entstehenden Lücken aufwerfen: Es wäre zu prüfen, falls über den verfassungsmässigen Minimalstandard hinausgegangen und die ersten drei Schuljahre an der Mittelschule Nidwalden ebenfalls dem unentgeltlichen Teil der obligatorischen Volksschule zugerechnet werden sollen, nicht künftig die Gemeinden die entstehenden Kosten via Schulgelderhebungen durch den Kanton zu decken hätten.

Extrapoliert auf einen Klassenjahrgang von 85 Schülerinnen und Schüler gälte es, der Motion folgend und ohne Berücksichtigung von Instrumentalunterricht, jährlich approximativ Fr. 115'000 zusätzlich zu finanzieren, resp. entstünden für den Kanton entlang der drei betroffenen Ausbildungsjahre alljährliche Mehrausgaben von knapp Fr. 350'000.

Eine Übernahme der finanziellen Mehrlast durch den Kanton ohne Umverteilung erscheint wenig opportun. Es sei daher daran erinnert, dass der Kanton Nidwalden bislang auf die Erhebung von namhaften Schulgeldern, wie sie andere Kantone kennen, für den Besuch der Mittelschule absieht: Die damit verbundene, kommunale Entlastung sollte nicht unterschätzt werden.

#### **2.3 Stellungnahme**

Gymnasialer Unterricht während der obligatorischen Schulzeit – namentlich die ersten drei Schuljahre am Kollegium St. Fidelis – ist im Einklang mit BGE 133 I 156 vom 7. Mai 2007 im engeren Sinne nicht zum unentgeltlichen Teil der obligatorischen Volksschule, also zum sog. «Grundschulunterricht» zu zählen. Zudem besteht im Kanton die Möglichkeit, die obligatorische Schulzeit an einer Sekundarstufe zu absolvieren und daran anschliessend das Gymnasium zu besuchen. Damit ist die gegenwärtige Situation in Art. 3 Abs. 2 MSG konform zur eidg. Rechtsprechung, ein legitimer Anspruch auf eine Änderung ist auf dieser Basis nicht abzuleiten.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Denise Weger, Stansstad, und Mitunterzeichnenden betreffend unentgeltlichen Unterricht für Schülerinnen und Schüler des Kollegiums St. Fidelis während der obligatorischen Schulzeit abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Denise Weger, Stansstad
- Landratssekretariat
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV)
- Finanzkommission
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Amt für Berufsbildung und Mittelschule
- Amt für Volksschulen und Sport
- Kollegium St. Fidelis, Schulleitung
- Direktionssekretariat Bildungsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber Armin Eberli

