

Beschluss Nr. 670/2021

Schwyz, 28. September 2021 / ju

Volksinitiative «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» mit Gegenvorschlag
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Am 10. März 2021 hat eine Delegation des Initiativkomitees der Staatskanzlei die Unterschriftenlisten zur Initiative «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» überreicht. Die Initiative, deren Gültigkeit unbestritten ist, fordert eine deutliche Erhöhung der kantonalen Beiträge für Schwyzer Schüler an die privaten Mittelschulen. Es wird faktisch eine Vollkostendeckung (Betriebskosten- und Investitionskostenbeitrag) der Schwyzer Schüler an den privaten Mittelschulen durch den Kanton verlangt. Neben einem Betriebskostenbeitrag, welcher den durchschnittlichen Nettobetriebskosten pro Schüler an den kantonalen Mittelschulen entspricht, wird zusätzlich ein indexierter Investitionsbeitrag von Fr. 3500.-- sowie eine durch den Regierungsrat festzulegende Verwaltungskostenpauschale verlangt. Faktisch würde dies bedeuten, dass die bisherigen Beiträge pro Schüler (Fr. 19 675.-- bzw. Fr. 19 500.--) um rund Fr. 5000.-- erhöht werden müssten, was eine Steigerung von rund 25 % ausmacht, wobei in diesem Betrag die verlangte Verwaltungspauschale noch nicht einbezogen ist. Bei rund 550 Schwyzer Schülern an den privaten Mittelschulen ergäbe dies einen jährlichen Zusatzbetrag von rund 2.75 Mio. Franken. Eine zusätzliche Forderung der Initianten betrifft die tiefer liegenden Beiträge für ausserkantonale Schüler aus Kantonen mit Schulgeldabkommen; bei diesen wird verlangt, dass die meist tiefer liegenden Tarife durch den Kanton auf die Höhe der Beiträge für Schwyzer Schüler ergänzt werden sollen.

Der Regierungsrat beurteilt das Initiativbegehren in seiner Gesamtheit als unverhältnismässig und unangemessen. Es widerspricht aus kantonaler Sicht dem bisherigen gesetzlichen Grundsatz, wonach der Beitrag in angemessener Weise den Betriebskosten pro Schüler entsprechen soll. Die zusätzlich von den Initianten verlangten Elemente für die künftigen Beiträge gehen deutlich über den oben erwähnten Grundsatz einer angemessenen Beitragsregelung hinaus und werden deshalb abgelehnt.

Die Hauptursache für die finanziellen Probleme bzw. die hohen Pro-Kopf-Kosten pro Schüler an gewissen Mittelschulen liegt weniger bei den nach Ansicht der Initianten zu tiefen kantonalen Beiträgen, als bei den in den letzten Jahren tendenziell gesunkenen Schülerzahlen, dies etwa

beim Theresianum Ingenbohl. Bei der hohen Anzahl von Schwyzer Mittelschulen im Verhältnis zur gegebenen «Schülerzahl», ergibt sich ein Missverhältnis zwischen der vorhandenen Kapazität an Mittelschulplätzen und einer «mangelnden» Nachfrage. Dieses Missverhältnis manifestiert sich dort am stärksten, wo zwei Mittelschulen sehr nahe beieinander liegen und die «gleichen Schüler» rekrutieren wollen.

Der Initiative wird ein Gegenvorschlag gegenübergestellt. Dieser nimmt einerseits die von den Initianten geforderte Ausrichtung der Beiträge auf der Basis der durchschnittlichen Kosten der kantonalen Mittelschulen auf. Die Herleitung des neuen Beitrags stützt sich auf eine aktuelle Kosten-erhebung an allen fünf Mittelschulen. Zudem werden weitere Elemente, insbesondere die Tarif-festlegung verschiedener Schulgeldabkommen einbezogen. Damit wird dem Postulat P 16/19 Rechnung getragen, in dessen Beantwortung der Regierungsrat eine vertiefte Betrachtung der Beitragsfestlegung in Aussicht gestellt hat. Diese Auftragserfüllung und anschliessende Umset-zung führt zu einer Erhöhung der Beiträge auf einen einheitlichen Betrag von Fr. 21 000.--. Im Vergleich zum heutigen Beitrag ergibt sich somit eine Steigerung von rund 7 %. Damit kann dies-bezüglich von einem angemessenen, wenn nicht sogar grosszügigen Beitrag gesprochen werden, welcher den Anliegen der privaten Mittelschulen entgegenkommt.

Die Neuregelung hat für den Kanton jährliche Mehrkosten von rund Fr. 723 000.-- zur Folge. Die neue Regelung soll auf das Schuljahr 2022/23 in Kraft treten.

2. Ausgangslage

2.1 Wortlaut der Initiative

Am 10. März 2021 hat eine Delegation des Initiativkomitees «Starke Mittelschulen» bei der Staatskanzlei das Initiativbegehren «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Initiative stützt sich auf §§ 28 und 29 Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100). Sie verlangt die Änderung von § 38 des Mittel-schulgesetzes vom 20. Mai 2009 (SRSZ 623.110) wörtlich wie folgt:

§ 38 Beitrag

¹ *Der Kanton richtet den bestehenden, anerkannten privaten Mittelschulen jährlich einen Beitrag für Schülerinnen und Schüler mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Schwyz aus, die an einer anerkannten privaten Mittelschule ein Mittelschulangebot auf der Sekundarstufe II besuchen. Der Beitrag pro Schülerin und Schüler setzt sich aus einem Betriebsbeitrag und einem Investitionsbeitrag zusammen.*

² *Der Betriebsbeitrag entspricht den durchschnittlichen Nettokosten für eine Schülerin oder einen Schüler an den kantonalen Mittelschulen an den Standorten Schwyz, Pfäffikon und Nuolen, zu-züglich einer Verwaltungskostenpauschale, deren Höhe der Regierungsrat festlegt.*

³ *Der Investitionsbeitrag beträgt 3500 Franken pro Schülerin und Schüler.*

⁴ *Sind die anerkannten privaten Mittelschulen aufgrund von regionalen Schulabkommen ver-pflichtet, ausserkantonale Schülerinnen und Schüler aus Konkordatskantonen aufzunehmen, übernimmt der Kanton den Fehlbetrag, der sich aus dem Beitrag des Kanton Schwyz für Schüle-rinnen und Schüler mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Schwyz und dem Beitrag des Kon-kordatskantons ergibt.*

⁵ *Der Investitionsbeitrag entspricht dem Landesindex der Konsumentenpreise von 98.2 Pkt. im März 2015 (Basisindex Dezember 2010 = 100 Pkt.) und wird jeweils im Juni vom Regierungsrat für das folgende Schuljahr der Teuerung angepasst. Dabei wird Bezug genommen auf den Stand des Landesindex der Konsumentenpreise von Ende März.*

Zum Initiativentwurf hatte die Staatskanzlei im Sinne einer summarischen Vorprüfung mit Schreiben vom 10. Dezember 2020 vorgängig Stellung genommen.

2.2 Zustandekommen und Prüfung der Gültigkeit

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 202 vom 23. März 2021 festgestellt, dass die Initiative mit 2318 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Amtsblatt Nr. 13 vom 1. April 2021).

Gemäss dem Unterschriftenbogen verfolgen die Initianten folgende Ziele:

«Die Initiative verlangt, dass der Beitrag des Kantons Schwyz an die privaten Mittelschulen den Nettokosten pro Schülerinnen und Schüler an den kantonalen Mittelschulen entsprechen soll, plus einen Investitionsbeitrag für die Gebäude- oder Mietkosten. Bei einer Annahme der Initiative würde der Beitrag an die privaten Mittelschulen pro Schülerinnen und Schüler, gestützt auf die Nettokosten und die Schülerzahl in den Jahren 2019 bis 2021, zwischen 23 900 und 25 600 Franken betragen. Darin enthalten ist die Pauschale für Gebäudekosten in der Höhe von 3500 Franken.»

Diese Ziele wollen die Initianten mit den folgenden neuen Bestimmungen zur Beitragsgestaltung im § 38 MSG erreichen:

- Der Beitrag für Schwyzer Schülerinnen und Schüler soll sich neu aus einem Betriebsbeitrag und einem Investitionsbeitrag zusammensetzen.
- Der Betriebsbeitrag soll den durchschnittlichen Nettokosten der Schülerinnen und Schüler an den kantonalen Mittelschulen entsprechen, zuzüglich einer Verwaltungskostenpauschale, deren Höhe durch den Regierungsrat festzulegen wäre, während der Investitionsbeitrag indexiert auf Fr. 3500.-- gesetzt werden soll.
- Weiter wird verlangt, dass die Differenz zwischen den Konkordatstarifen eines Schulgeldabkommens und dem kantonalen Beitrag für ausserkantonale Schülerinnen und Schülern an einer privaten Mittelschule vom Kanton zu übernehmen sei.

3. Prüfung der Gültigkeit

3.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Kantonsrat kann eine Initiative auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss, der beim Bundesgericht angefochten werden kann (vgl. BGE 1C_665/2015 betreffend Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21).

3.2 Einheit der Form

Jede Initiative kann als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§§ 28 f. KV). Eine Initiative darf nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (vgl. BGE 1C_665/2015, Erw. 3.4 und 3.5).

Die Initiative verlangt eine Teilrevision des MSG und wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Die Initiative wahrt somit die Einheit der Form.

3.3 Einheit der Materie

Eine Initiative darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Anders gesagt: Zwei oder mehrere Sachfragen und Materien dürfen nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative muss mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d. h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 384, Pra 2004 S. 526).

Das Ziel der Initiative ist die Erhöhung der kantonalen Beiträge für Schwyzer Schülerinnen und Schüler an den privaten Mittelschulen. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

3.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine kantonale Verfassungsinitiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass diese Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit sie sich nicht zu Bestimmungen äussern müssen, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (BGE 139 I 198 f.).

Die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ist bei der vorliegenden Initiative gegeben.

3.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Die Durchführbarkeit bei der vorliegenden Initiative ist gegeben.

3.6 Fazit

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist somit als gültig zu erklären.

4. Stellungnahme zur Initiative (Vorlage 1)

4.1 Die Initiative verlangt faktisch eine Vollkostendeckung (Betriebskosten- und Investitionskostenbeitrag) der Schwyzer Schüler an den privaten Mittelschulen durch den Kanton. Als Basis sollen die Nettokosten pro Schüler an den kantonalen Mittelschulen herangezogen werden. Dieser Betriebskostenbeitrag soll danach aufgestockt werden durch eine Verwaltungskostenpauschale, festgelegt durch den Regierungsrat. Zusätzlich zu den aufgestockten Betriebskosten wird ein indexierter Investitionsbeitrag von Fr. 3500.-- verlangt. Faktisch würde dies bedeuten, dass die bisherigen Beiträge pro Schüler (Fr. 19 675.-- bzw. Fr. 19 500.--) um rund Fr. 5000.-- erhöht werden müssten, was eine Steigerung von rund 25 % ausmacht, wobei in diesem Betrag die verlangte Verwaltungspauschale noch nicht einbezogen ist. Bei rund 550 Schwyzer Schülern an den privaten Mittelschulen ergäbe dies einen jährlichen Zusatzbetrag von rund 2.75 Mio. Franken. Eine zusätzliche Forderung der Initianten betrifft die tiefer liegenden Beiträge für ausserkantonale Schüler aus Kantonen mit Schulgeldabkommen; bei diesen wird verlangt, dass die meist

tiefer liegenden Tarife durch den Kanton auf die Höhe der Beiträge für Schwyzer Schüler ergänzt werden sollen.

4.2 Bei den drei privaten Mittelschulen handelt es sich – wie es der Name sagt – um *Privatschulen*, von welchen grundsätzlich erwartet wird, dass sie als autonome Unternehmen die Finanzierung in eigener Verantwortung sicherstellen. Selbstverständlich können Beiträge für Schwyzer Schüler gemäss gesetzlicher Regelung geltend gemacht werden. Was aber darüber hinaus geht, insbesondere Infrastruktur- sowie Investitionskosten, gehört in die Zuständigkeit der privaten Trägerschaft. Diese Praxis ist üblich im gesamten schweizerischen Bildungsbereich, sei dies bei den diversen Schulgeldabkommen auf der Volksschul- oder auf der Sekundarstufe II oder sei dies im Hochschulbereich, z. B. bei den Bundesbeiträgen oder bei den interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen, bei welchen jeweils Infrastrukturkosten keine Berücksichtigung finden. Wenn letztlich die vollen Kosten und selbst deren risikobehafteten Schwankungen aufgrund des Wettbewerbs und der Preis- und Mengenentwicklung vom Staat getragen werden, kann man nicht mehr von einer ausgelagerten privaten Staatsaufgabe sprechen. Der Begriff «Privatschulen» wäre nicht mehr berechtigt; treffender wäre in diesem Fall der Ausdruck «öffentlich finanzierte Privatschulen», was aber einen Widerspruch in sich selbst darstellt. In diesem Falle würde die Integration in die Kernverwaltung die effizientere und wirkungsvollere Alternative darstellen. Es kann nicht angehen, dass der Kanton alles zahlt, aber nichts zu sagen bzw. zu steuern hat. Dies widerspricht dem staatspolitischen Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.

4.3 Die privaten Mittelschulen stellen die Existenz ihrer *eigenen* Schule in den Vordergrund und sind kritisch bis ablehnend eingestellt, wenn es darum geht, Bildungsangebote gemeinsam zu koordinieren, zu bewirtschaften oder eben eine Zusammenlegung im Sinne einer Rationalisierung mit pädagogischen Vorteilen einzugehen. In diesem Fall wird dann, unterstützt durch die betreffenden Gemeinden und Bezirke aus dem Einzugsgebiet der Privatschule, jeweils eine unnachgiebige Strukturhaltung betrieben.

4.4 Das Grundproblem für die finanziellen Schwierigkeiten einzelner Schulen liegt primär bei den tiefen und in den letzten Jahren tendenziell gesunkenen Schülerzahlen; insbesondere beim Theresianum Ingenbohl und auf Kantonsseite bei der Kantonsschule Kollegium Schwyz (KKS). Wären im Talkessel Schwyz deutlich mehr Schülerinnen und Schüler vorhanden, wäre das Problem grösstenteils inexistent. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu früheren Zeiten der privaten Mittelschulen im Kanton Schwyz heute deutlich weniger ausserkantonale Schüler die Schulen bzw. deren Internatsangebote besuchen, weil in den meisten Kantonen ähnliche Angebote vorhanden sind. Bei der hohen Anzahl von Schwyzer Mittelschulen im Verhältnis zur gegebenen «Schülerzahl» ergibt sich ein Missverhältnis zwischen der vorhandenen Kapazität an Mittelschulplätzen und einer geringeren Nachfrage bzw. Auslastung. Dieses Missverhältnis manifestiert sich dort am stärksten, wo zwei Mittelschulen sehr nahe beieinanderliegen und die gleichen Schülerinnen und Schüler ansprechen wollen.

4.5 Das Interesse, die jeweilige Schule bestmöglich auszulasten, ist bei allen Schulen, auch bei den staatlichen, vorhanden. So ist etwa die Infrastruktur der KKS auf einen Schülerbestand von 480 Schülern ausgelegt, wird zurzeit aber nur von knapp mehr als 300 Schülerinnen und Schülern genutzt. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil ein Teil der Schwyzer Schüler eine private Mittelschule im Kanton besucht, was Beiträge auslöst, während gleichzeitig an einer kantonalen Mittelschule zumindest ein Teil der Plätze abgedeckt werden könnte. Es sind primär zwei Mittelschulen im Kanton Schwyz, welche zurzeit deutlich nicht ausgelastet sind, nämlich einerseits die KKS, andererseits das Theresianum Ingenbohl. Diese beiden Schulen liegen nur fünf Kilometer auseinander. Dies war denn auch der Grund, warum der Regierungsrat mit dem Stiftungsrat des Theresianums Ingenbohl in Verhandlung über eine mittelfristige Zusammenlegung der zwei Schulen getreten war.

4.6 Die letzte Forderung im Initiativbegehren, wonach die meist tiefer liegenden Tarife in regionalen Schulgeldabkommen durch den Kanton auf die Höhe der Beiträge für Schwyzer Schüler ergänzt werden sollen, ist schlicht nicht umsetzbar. Die Tarife eines Schulgeldabkommens werden basierend auf Kostenerhebungen unter den beteiligten Kantonen festgelegt und sind für alle Vereinbarungspartner verbindlich. Eine Schule kann ihr Angebot für ausserkantonale Schüler öffnen, dann ist sie jedoch dazu verpflichtet, die Schüler, welche die Bedingungen erfüllen, zum vereinbarten Tarif aufzunehmen. Diese Verpflichtung muss die Schule jedoch nicht eingehen – wobei die Wahrscheinlichkeit, dass die Schüler aus den Abkommens- oder Konkordatskantonen dann trotzdem kommen und den vollen Schulpreis bezahlen, sehr gering ist. Zudem widerspricht es in höchstem Masse dem Prinzip der Steueräquivalenz, wenn ausserkantonale Schüler mit Steuermitteln des Kantons unterstützt würden.

4.7 Fazit

Aus den genannten Gründen beurteilt der Regierungsrat das Initiativbegehren in seiner Gesamtheit als unverhältnismässig und unangemessen. Es widerspricht aus kantonaler Sicht dem Initiativ-Titel «faire Mittelschulfinanzierung» und der aktuellen Gesetzgebung, nämlich § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Mittelschulen im Kanton Schwyz vom 23. Mai 1972 (SRSZ 623.100), welcher wie folgt lautet:

«Die Höhe dieser Beiträge entspricht in angemessener Weise den Betriebskosten, welche die betreffende Schule für die kantonalen Schüler aufwendet.»

Unter Berücksichtigung des obigen Grundsatzes für die Beitragsregelung kann lediglich Zustimmung zum ersten Punkt im Initiativbegehren signalisiert werden, wonach sich die Betriebskosten an vergleichbaren Kosten orientieren sollten. Im Vordergrund stehen hierbei die Nettobetriebskosten der staatlichen Mittelschulen. Mit der Erheblich-Erklärung des Postulats «Existenzsichernde Beiträge des Kantons Schwyz an die öffentlichen Mittelschulen mit privater Trägerschaft (private Mittelschulen)» vom 18. September 2019 (Postulat P 16/19) hat der Regierungsrat seine Bereitschaft erklärt, die Beitragsregelung vertieft zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind in die Erarbeitung des nachstehend zu erläuternden Gegenvorschlags eingeflossen.

Die zusätzlichen von den Initianten verlangten Elemente für die künftigen Beiträge gehen deutlich über den oben erwähnten Grundsatz einer angemessenen Beitragsregelung hinaus und werden deshalb abgelehnt.

5. Gegenvorschlag (Vorlage 2)

Der Kantonsrat kann einer ausgearbeiteten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 32 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Initiative den nachfolgenden Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

5.1 Bisherige Beitragsregelung

Die Regelung der kantonalen Beiträge für Schwyzer Schülerinnen und Schüler an den privaten Mittelschulen stützt sich auf § 38 MSG. Die bestehende Regelung für die Beiträge ist noch relativ jung. Sie wurde im Dezember 2015 vom Kantonsrat beschlossen und trat auf das Schuljahr 2016/17 in Kraft. Infolge der Einführung des obligatorischen Fachs Informatik ab Schuljahr 2020/21 wurde mit Kantonsratsbeschluss vom 27. Mai 2020 der Beitragstarif für den Bereich «Gymnasium» (einlaufend) auf Fr. 19 675.-- angehoben.

Im Schuljahr 2021/22 liegen die Schülerbeiträge für das Gymnasium (erste und zweite Klasse) bei Fr. 19 775.20 bzw. bei Fr. 19 599.30 für alle andern Schüler (auslaufende Gymnasium-

Jahrgänge sowie Fachmittelschule [FMS]). Bei den erwarteten rund 550 beitragsberechtigten Schülerinnen und Schülern ist gemäss Voranschlag 2022 mit einem Gesamtaufwand für alle drei privaten Mittelschulen in der Höhe von rund 10.8 Mio. Franken zu rechnen.

5.2 Kostenerhebung an den fünf anerkannten Mittelschulen

Um eine verlässliche Basis für die Kennzahlen der Nettobetriebskosten (NBK) pro Schüler an den fünf anerkannten Schwyzer Mittelschulen zu erhalten, hat das Bildungsdepartement im Frühjahr 2021 eine Erhebung bei der Firma Forrer, Lombriser & Partner, St. Gallen, in Auftrag gegeben. Unter den NBK werden die eigentlichen Betriebskosten (ohne Miete und Abschreibungen) verstanden, also die effektiven Kosten für den Schulbetrieb je Schüler. Die fünf Mittelschulen lieferten die Daten in Form einer vereinbarten Betriebskostenabrechnungsstruktur. Es wurden bei allen fünf Mittelschulen die Schülerzahlen sowie die Nettobetriebskosten in den Jahren 2018 bis 2020 erhoben.

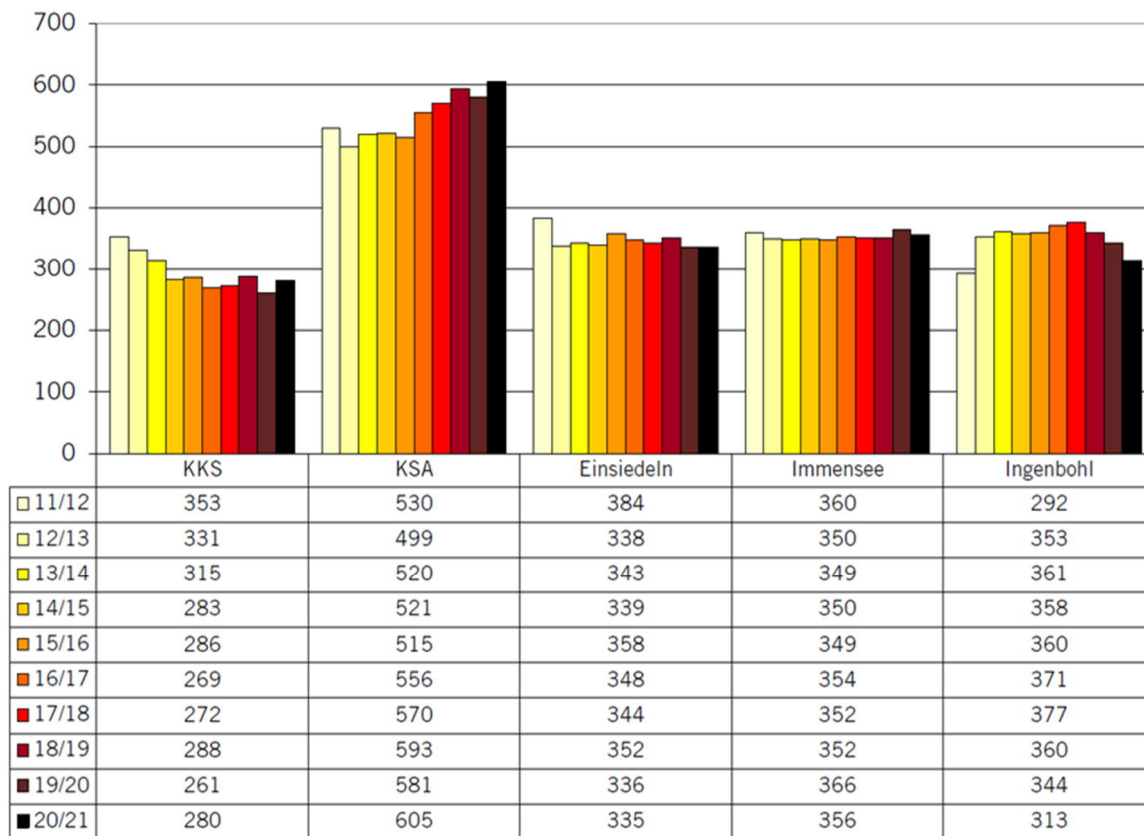
Die wesentlichen Resultate dieser Kostenerhebung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die durchschnittlichen NBK pro Schüler an den Gymnasien aller Mittelschulen im Kanton Schwyz belaufen sich auf Fr. 19 725.--. An der günstigsten privaten Mittelschule betragen die NBK pro Schüler Fr. 16 668.--, die Kantonsschule Kollegium Schwyz liegt als teuerste bei NBK pro Schüler von Fr. 24 154.--.
- Der Kostenvergleich der Mittelschulen zeigt teilweise grössere Unterschiede, vor allem bei den NBK pro Schüler an den Gymnasien. Die KKS weist deutlich höhere NBK pro Schüler aus als die KSA. Die Besoldung der Lehrerschaft kann nicht ausschlaggebend sein dafür, denn beide Schulen sind kantonale und basieren auf dem gleichen Personalgesetz. Wesentliche Erklärungen für die deutlich höheren Kosten bei der KKS sind primär die fehlende Auslastung, höhere Fixkosten (z. B. Mensa, Unterhalt ganzer Gebäudekomplex mitsamt Umschwung) sowie der seit 2017 verordnete Abbau und Auflösung der Handelsmittelschule (Verteilung der Fix- und Overheadkosten in diesen Jahren auf immer weniger Schüler).
- Für die Gymnasien der beiden Kantonsschulen ergeben sich folgende Werte:
 - KKS: Fr. 24 154.-- Durchschnitt: Fr. 21 506.--
 - KSA: Fr. 18 858.--
- Bei den NBK pro Schüler an den FMS (KSA, Theresianum Ingenbohl) resultiert ein kantonaler Durchschnittswert von Fr. 17 973.--. Damit liegen die FMS-Schülerkosten an beiden Schulen zwischen Fr. 1100.-- und Fr. 1500.-- tiefer als beim jeweiligen Gymnasium.
- Erhoben wurden auch die NBK PLUS (inkl. Miete und Abschreibungen). Diese Werte liegen durchschnittlich bei allen Schulen rund Fr. 3500.-- höher.
- In der Argumentation zur Volksinitiative «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» wird auf die Kostenerhebung im Jahr 2013/14 verwiesen, wo bei den kantonalen Schulen ein Betrag von Fr. 25 252.-- pro Schüler ausgewiesen wurde; bei jener Erhebung wurden allerdings die NBK PLUS (inklusive Miete und Abschreibungen) erhoben. Die aktuelle Kostenerhebung bestätigt nun die seinerzeitige Erhebung.

5.3 Entwicklung der Schülerzahlen

5.3.1 Entwicklung der Gesamtschülerzahlen an allen fünf Mittelschulen (gemäss Schulstatistik des Schuljahres 2020/21)

Entwicklung seit 2011 *



* Kantonale Mittelschulen und private Mittelschulen mit Leistungsauftrag des Kantons

5.3.2 Entwicklung der Anzahl beitragsberechtigter Schwyzer Schüler an den privaten Mittelschulen (seit dem Schuljahr 2016/17)

Schuljahr	Stiftsschule Einsiedeln	Gymnasium Immensee	Theresianum Ingenbohl			Total
			Gymnasium	FMS inkl. FMP	Total	
	Anzahl Schülerinnen/Schüler					
2016/17	213.50	126.75	154.50	145.75	300.25	640.50
2017/18	200.75	125.50	148.00	147.25	295.25	621.50
2018/19	202.75	131.75	137.25	139.25	276.50	611.00
2019/20	184.00	136.25	129.00	129.75	258.75	579.00
2020/21	182.50	132.75	119.75	112.75	232.50	547.75
* 2021/22	218.00	128.00	102.00	97.00	199.00	545.00

* Mutmassliche Schülerzahlen an den privaten Mittelschulen im Schuljahr 2021/22

Die Kommastellen bei den Schülerzahlen tragen dem Umstand Rechnung, dass gewisse Schüler nur einen Teil des entsprechenden Schuljahrs anwesend sind, was in den Beiträgen berücksichtigt wird (z. B. späteres Eintreten oder früheres Verlassen der Schule).

5.4 Grundzüge des Gegenvorschlags

5.4.1 Grundsatzüberlegungen

- Die privaten Mittelschulen sollen weiterhin vom Kanton einen Leistungsauftrag für die Führung eines oder mehrerer Bildungsangebote erhalten. Als Gegenleistung erhalten sie für Schwyzer Schüler einen Betriebsbeitrag, welcher in angemessener Weise den Nettobetriebskosten pro Schüler entsprechen soll. Als Benchmark für die Höhe dieses Beitrags können eine kantonale Kostenerhebung, die Nettobetriebskosten der kantonalen Schulen, aber auch die Tarife von Schulgeldabkommen herangezogen werden. Schulgeldabkommen sind insofern gute Vergleichspunkte, weil es auch dort darum geht, dass für Schüler, welche ein Bildungsangebot in einem andern Kanton besuchen, weil dieses im eigenen Kanton nicht oder nicht in erreichbarer Distanz vorhanden ist, dem aufnehmenden Kanton ein Betriebsbeitrag geleistet wird. Letztlich handelt es sich beim definitiven Betriebsbeitrag immer um einen politisch ausgehandelten Tarif (auch wenn diesem in aller Regel eine Kostenerhebung zugrunde liegt).
- Die unternehmerische Freiheit der privaten Mittelschulen in Bezug auf deren Organisation und deren Autonomie in der Festlegung der Besoldungs- und Personalregelungen soll erhalten bleiben. Sie haben grundsätzlich die Möglichkeit, neben den Angeboten mit einem öffentlichen Leistungsauftrag zusätzliche Angebote zu führen. Die Festlegung der Schulgelder liegt in ihrer Hand; diese können höher sein als bei den staatlichen Schulen, um so besondere Leistungen abgelden zu lassen. Im Gegenzug ist die Trägerschaft einer privaten Mittelschule für die Infrastruktur und die Investitionen verantwortlich.
- Der Kanton ist grundsätzlich für die Bereitstellung des Mittelschulangebotes verantwortlich. Der Kanton Schwyz ist auf die Mithilfe der privaten Mittelschulen angewiesen, denn an den kantonalen Schulen kann die geforderte Kapazität nicht vollumfänglich abgedeckt werden. Der Kanton wäre allerdings auch zuständig, wenn eine der privaten Schulen ihren Betrieb aufgeben würde. Dieses Risiko liegt ausschliesslich bei ihm.
- Grundsätzlich besteht ein Überangebot an Mittelschulen im Kanton Schwyz. Das führt etwa dazu, dass die zwei Schulen im Talkessel Schwyz, die KKS und das Theresianum Ingenbohl nicht ausgelastet sind. So könnten an der KKS bereits jetzt ohne Probleme alle Schüler aufgenommen werden. Damit könnten die Pro-Kopf-Kosten deutlich gesenkt werden. Auch das Theresianum Ingenbohl wäre natürlich an einer besseren Auslastung interessiert. Eine Zusammenlegung wäre in diesem Fall eine zielführende und weitsichtige Lösung im Sinne des übergeordneten Ganzen. Dieses Beispiel soll zeigen, dass der Kanton insgesamt nur auf einen Teil der Kapazität der privaten Mittelschulen angewiesen ist, dass aber alle privaten Mittelschulen ihrerseits mindestens so sehr daran interessiert sind, ihre eigene Schule zu erhalten und auszulasten. Die Forderung, wonach der Steuerzahler durch höhere Schülerbeiträge auch für die Infrastruktur und einen Investitionsanteil der privaten Schulen aufkommt – und damit praktisch deren gesamte unternehmerischen Risiken übernimmt –, obwohl an den kantonalen Schulen noch Plätze vorhanden wären, ist nicht berechtigt. Die privaten Mittelschulen decken zudem weniger gesamtkantonale als vielmehr regionale Interessen ab. Es erscheint deshalb folgerichtig, dass die Regionen, welche eine dezentrale Mittelschullandschaft fordern, die privaten Träger finanziell unterstützen, denn der entsprechende Standortvorteil im Umfeld einer Mittelschule entfaltet primär in der Region seine Wirkung. In zwei Regionen wird dies bereits so gehandhabt, nämlich bei der Stiftsschule Einsiedeln und beim Gymnasium Immensee, wo die entsprechenden Standort-Gemeinden bzw. Bezirke die jeweilige ansässige private Mittelschule finanziell unterstützen. In der Standortgemeinde des Theresianum Ingenbohl wird dies bisher nicht praktiziert.

5.4.2 Elemente der Beitragsgestaltung

- Am Grundsatz der bisherigen Beitragsregelung für Schwyzer Schüler an privaten Mittelschulen, dessen Wurzeln im Gesetz über die Mittelschulen stecken, soll festgehalten werden. Der (Pauschal-)Beitrag orientiert sich angemessener Weise an den Nettobetriebskosten der Mittelschulen im Kanton, aber neu auch an den Tarifen der im Kanton Schwyz gängigen Schulgeldabkommen. Im Vordergrund steht das «Ostschweizer Schulabkommen», welches höhere Tarife ausweist als das zentralschweizerische Schulabkommen (für den Besuch des Gymnasiums Fr. 20 000.--, für den Besuch der FMS Fr. 17 700.--). Bedingung ist weiterhin, dass die privaten Mittelschulen einen Leistungsauftrag des Kantons haben, in welchem das bzw. die von der einzelnen Schule zu leistenden Bildungsangebote aufgeführt sind (gemäss § 36 MSG).
- Die definitive Festlegung erfolgt durch den Kantonsrat. Es handelt sich somit um einen politisch festzulegenden Betrag.
- Die Beiträge sollen einfach berechenbar sein, was einerseits für die Festlegung, aber auch für die Planung und Budgetierung Vorteile bietet.
- Bisher wurde der Beitrag für das Gymnasium und derjenige für die FMS in gleicher Höhe gewährt. Seit dem Schuljahr 2020/21 wurde der Beitrag für das Gymnasium um Fr. 175.-- erhöht wegen der Einführung des Faches Informatik. Die Kostenerhebung sowie die beiden Schulgeldabkommen weisen für die verschiedenen Angebote einen Unterschied aus.
- Für den Kanton Schwyz soll künftig weiterhin ein einheitlicher Beitrag gelten, welcher sich am Gymnasium-Tarif orientiert. In diesem Betrag sollen jedoch einerseits die zusätzlichen Kosten beim Gymnasium für die Informatik und andererseits die Betreuungskosten für die Praktikumsbetreuung bei der halbjährigen und in einem Praktikum bestehenden Fachmatura-Ausbildung in den Berufsfeldern Gesundheit und Soziale Arbeit eingeschlossen sein. Bei letzterer Ausbildung wurde in der Vergangenheit pro Schüler ein Zusatzbetrag von Fr. 1500.-- pro Jahr berechnet. Mit der obigen Regelung zugunsten der FMS-Angebote müssen die Beiträge am Theresianum Ingenbohl, wo ein grosser Anteil an FMS-Ausbildung anfällt, nicht reduziert werden.
- Die Höhe des Beitrags im Kanton Schwyz hat eine lange Geschichte. Er wurde seit den 90-er Jahren periodisch mehrmals erhöht. Eine Ausnahme war die Senkung des Beitrags infolge des Entlastungsprogramms 2014–2017. Der Beitrag wurde damals um rund 12 % (von Fr. 20 216.-- auf Fr. 17 756.--) für die Dauer eines Schuljahres gesenkt, was den privaten Mittelschulen eine beträchtliche Minderung der Einnahmen verursachte. Die Staatswirtschaftskommission forderte dann den Regierungsrat auf, eine neue Beitragsregelung mit einer Systemänderung zu schaffen. Die neue, heute noch geltende Regelung mit einem indexierten Pauschalbeitrag von Fr. 19 500.-- wurde auf das Schuljahr 2016/17 in Kraft gesetzt. Die Beitragshöhe in den Schuljahren 2013/14 und 2014/15 von rund Fr. 20 500.-- war damals von den privaten Mittelschulen als angemessen betrachtet und akzeptiert worden. Bei der Festlegung der neuen Beitragshöhe soll dieser Umstand berücksichtigt werden, indem die Höhe des Beitrags nicht tiefer angesetzt werden soll.
- Unter Berücksichtigung des Gymnasium-Tarifs im Schulgeldabkommen Ostschweiz (Fr. 20 000.--) und den durchschnittlichen Nettobetriebskosten der beiden kantonalen Mittelschulen gemäss Kostenerhebung (Fr. 21 506.--) sowie unter Berücksichtigung der Beitragshöhe vor der Reduktion durch das Entlastungsprogramm soll der Beitrag neu auf die Höhe von Fr. 21 000.-- festgelegt werden;.
- Der Beitrag soll weiterhin nach der bisherigen Regelung indexiert und der Teuerung angepasst werden.

5.5 Erläuterungen zum Gegenvorschlag

§ 38 Beiträge

Geändert wird ausschliesslich Abs. 2 in Bezug auf die Höhe des jährlichen Pauschalbeitrags für Schwyzer Schüler. Dieser wird neu auf den Betrag von Fr. 21 000.-- festgelegt und gilt gleichermassen für beide Mittelschulangebote (Gymnasium und FMS). Die Herleitung der Beitragshöhe wird in Kap. 5.4.2 erläutert. Der im Gesetz über die Mittelschulen enthaltene Grundsatz zur Leistung von Beiträgen wird berücksichtigt.

Die in Abs. 3 enthaltenen Bestimmungen zur Indexierung und zur jährlichen Festlegung durch den Regierungsrat bleiben unverändert.

Es ist vorgesehen, die Änderung mit Wirkung auf das Schuljahr 2022/23 in Kraft zu setzen.

6. Auswirkungen

6.1 Allgemein

Der vorliegende Gegenvorschlag zum Beitragssystem nimmt einerseits die von den Initianten geforderte Ausrichtung der Beiträge auf der Basis der kantonalen Mittelschulen auf. Die Herleitung des neuen Beitrags stützt sich auf eine aktuelle Kostenerhebung an allen fünf Mittelschulen. Zudem werden weitere Elemente, insbesondere die Tarifiermittlung bei den Schulgeldabkommen mit einbezogen. Damit wird dem Postulat P 16/19 Rechnung getragen, wonach der Regierungsrat eine vertiefte Betrachtung der Beitragsgestaltung in Aussicht gestellt hat. Diese Auftragserfüllung und anschliessende Umsetzung führt zu einer Erhöhung der Beiträge auf einen einheitlichen Betrag von Fr. 21 000.--. Im Vergleich zum heutigen Beitrag ergibt sich somit eine Steigerung von rund 7 %. Trotz der unterschiedlichen Kosten zwischen Gymnasium- und FMS-Ausbildung wird dem Kantonsrat weiterhin ein einheitlicher Beitrag auf der Basis der Gymnasium-Ausbildung beantragt. Damit kann diesbezüglich von einem angemessenen, im Falle der FMS-Ausbildung gar von einem grosszügigen Beitrag gesprochen werden, welcher dem Anliegen der Initianten entgegenkommt.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Der Betrag für die Erhöhung der kantonalen Beiträge an die privaten Mittelschulen ist abhängig von der eigentlichen Erhöhung (fixer Betrag) und der massgebenden Schwyzer Schülerzahl an den drei privaten Mittelschulen (sich jährlich verändernde Anzahl).

Stellt man die Beiträge für die privaten Mittelschulen im Schuljahr 2021/22 mit denjenigen nach Einführung der neuen Beitragsregelung im Schuljahr 2022/23 auf der Basis der gleichen Schülerzahl gegenüber, so ergeben sich gemäss nachstehender Übersicht Mehrkosten von Fr. 723 300.-- pro Jahr.

Schuljahr	Beitrag	Theresianum Ingenbohl	Stiftsschule Einsiedeln	Gymnasium Immensee	Total	Theresianum Ingenbohl	Stiftsschule Einsiedeln	Gymnasium Immensee	Total Beiträge	Total Beiträge gerundet
		Anzahl Schülerinnen/Schüler				Beitrag pro Schule			Total	Total
* 2021/22	19'599.30	157.0	97.0	63.0	317.0	3 077 090.10	1 901 132.10	1 234 755.90	6 212 978.10	6 213 000.00
* 2021/22	19'775.20	42.0	121.0	65.0	228.0	830 558.40	2 392 799.20	1 285 388.00	4 508 745.60	4 508 800.00
* Total 2021/22		199.0	218.0	128.0	545.0	3 907 648.50	4 293 931.30	2 520 143.90	10 721 723.70	10 721 800
** 2022/23	21'000.00	199.0	218.0	128.0	545.0	4 179 000.00	4 578 000.00	2 688 000.00	11 445 000.00	11 445 000.00
Differenz									723 276.30	723 300.00

* Ausgangslage aufgrund mutmasslicher Schülerzahlen an den privaten Mittelschulen im Schuljahr 2021/22 mit aktuell geltenden indixierten Kantonsbeiträgen

** Berechnung mit den gleichen Schülerzahlen, aufgrund der neuen Beitragsregelung.

6.3 Personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderung im Sinne des Gegenvorschlags hat keine spezifischen personellen Auswirkungen.

6.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Gesetzesänderung im Sinne des Gegenvorschlags hat eine Verbesserung der finanziellen Verhältnisse der privaten Mittelschulen zur Folge.

6.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Gesetzesänderung im Sinne des Gegenvorschlags hat keine spezifischen gesellschaftlichen Auswirkungen.

6.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Gesetzesänderung im Sinne des Gegenvorschlags hat keine spezifischen Auswirkungen auf die Umwelt.

6.7 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Indem die finanzielle Lage der privaten Mittelschulen gestärkt wird, kann der Standortvorteil der betreffenden Gemeinden und Bezirke gesichert werden.

7. Erledigung parlamentarischer Vorstoss

Mit der Motion M 16/19 «Existenzsichernde Beiträge des Kantons Schwyz an die öffentlichen Mittelschulen mit privater Trägerschaft (private Mittelschulen)» vom 18. September 2019 haben alt Kantonsrat Simon Stäubli und 37 Mitunterzeichnende einerseits eine neue Bezeichnung der privaten Mittelschulen («öffentliche Schulen mit privater Trägerschaft») und eine neue Zuständigkeit für die Festlegung der Beiträge gefordert, andererseits wurden generell höhere Beiträge gefordert. Auf Antrag des Regierungsrates, welcher die ersten beiden Teile der Motion zur Ablehnung empfahl, sich aber bereit erklärte, die Beitragsregelung im Rahmen eines Postulats vertieft zu prüfen, hat der Kantonsrat die Motion am 24. Juni 2020 in ein Postulat umgewandelt und als erheblich erklärt. Mit der vorliegenden Änderung des MSG wird dem Anliegen Rechnung getragen, weshalb das erheblich erklärte Postulat als erledigt abgeschrieben werden soll.

8. Petition

Am 25. August 2021 hat eine Delegation des Initiativkomitees der Staatskanzlei einen von 2100 Personen unterzeichneten Appell eingereicht. Darin wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat einen Vorschlag zur vorliegenden Initiative zu unterbreiten, mit welchem das Überleben der privaten Mittelschulen langfristig gesichert und an der bewährten dezentralen Mittelschullandschaft festgehalten werden soll.

Der Appell wurde im Sinne einer Petition zur Kenntnis genommen. Dessen Überlegungen sind bei der Beantwortung der Initiative angemessen in Erwägung gezogen worden.

9. Behandlung im Kantonsrat

9.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 23. März 2021 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens am 22. September 2022 über die Initiative Beschluss fassen.

9.2 Keine Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

9.3 Behandlung von Initiative und Gegenvorschlag im Kantonsrat

Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, so entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. c KV).

Erreicht der Gegenvorschlag die notwendige einfache Mehrheit im Kantonsrat nicht, so gilt der Gegenvorschlag als abgelehnt und kommt nicht zur Volksabstimmung. Stimmen bei abgelehntem Gegenvorschlag mehr als drei Viertel der an der Abstimmung Teilnehmenden der Initiative zu, untersteht die Initiative dem fakultativen Referendum (§ 31 Abs. 2 KV). Wird die Initiative bei abgelehntem Gegenvorschlag von weniger als drei Viertel der an der Abstimmung Teilnehmenden mit einfacher Mehrheit angenommen, findet eine Volksabstimmung statt (§ 34 Abs. 2 KV).

Erreicht der Gegenvorschlag die einfache Mehrheit im Kantonsrat, entscheiden die Stimmberechtigten gleichzeitig über beide Vorlagen, unabhängig davon, ob das Drei-Viertel-Quorum erreicht worden ist oder nicht. Wird einer Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, ist eine Volksabstimmung zwingend (§ 34 Abs. 1 Bst. d KV).

9.4 Volksabstimmung

Bei einer Initiative mit Gegenvorschlag kommt das Abstimmungsverfahren gemäss § 32 KV und § 46a des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) zur Anwendung. Auf demselben Stimmzettel werden die Stimmberechtigten gefragt, ob sie entweder die Initiative (Vorlage 1) oder den Gegenvorschlag (Vorlage 2) annehmen wollen. In einer Stichfrage können die Stimmberechtigten entscheiden, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, wenn beide Vorlagen angenommen werden.

Sofern die Initiative bis zum Zeitpunkt der Festsetzung des Abstimmungstermins zurückgezogen wird, untersteht der Gegenvorschlag (Vorlage 2) je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 oder 35 KV.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) die Initiative «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» (Vorlage 1) als gültig zu erklären;
 - b) die Initiative «Für eine faire Mittelschulfinanzierung» (Vorlage 1) abzulehnen;
 - c) den Gegenvorschlag (Vorlage 2) anzunehmen;
 - d) die in ein Postulat umgewandelte Motion 16/19 «Existenzsichernde Beiträge des Kantons Schwyz an die öffentlichen Mittelschulen mit privater Trägerschaft (private Mittelschulen)» vom 18. September 2019 als erfüllt abzuschreiben.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Mittel- und Hochschulen.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber