

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 405/2022

Urteil vom 17. Januar 2025

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Marti.

Verfahrensbeteiligte

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____, A._____,
Beschwerdeführer,
2 und 3 vertreten durch A._____,

gegen

Stiftung Schule St. Katharina,
vertreten durch Rechtsanwalt Armin Eugster,
Advokatur 107, Rorschacher Strasse 107,
9000 St. Gallen,
Politische Gemeinde Wil, Stadtrat,
Marktgasse 58, Postfach 1372, 9500 Wil SG,
Departement des Innern des Kantons St. Gallen,
Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Nachtrag I zum Schulvertrag,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung III,
vom 11. April 2022 (B 2021/256).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 30. Oktober 1996 unterzeichneten das Kloster St. Katharina, eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, und die Politische Gemeinde Wil (nachfolgend: Gemeinde Wil) einen Vertrag über die Führung einer Mädchen-schule durch das Kloster St. Katharina (nachfolgend: Kathi). Am 16. September 1997 genehmigten der katholische Administrationsrat und das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen den Schulvertrag. Dieser sieht vor, dass das Kathi nach dem gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag geführt wird. Zudem werden Akzente gesetzt, die sich für die Trägerschaft der Schule aus der Zugehörigkeit zu einer Ordensgemeinschaft ergeben. Nebst einem Teil der Schülerinnen aus Wil besuchen auch Privatschülerinnen aus anderen Gemeinden das Kathi.

A.b. Am 11. Februar 2016 folgte das Stadtparlament der Gemeinde Wil dem Antrag des Stadtrats und stimmte dem Nachtrag I zum Schulvertrag zu. Gemäss dem Nachtrag I sollte die Stiftung Schule St. Katharina, eine privatrechtliche Stiftung, den Schulvertrag übernehmen und der Gemeinde Wil das Recht eingeräumt werden, über die Aufnahme von Mädchen mit Wohnsitz in Wil in das Kathi zu entscheiden. Gegen die Beschlüsse des Stadtparlaments der Gemeinde Wil, mit welchem der modifizierte Schulvertrag genehmigt worden ist, ist kein Referendum ergriffen worden.

A.c. Am 25. Februar 2016 erhoben A._____, B._____, und die C._____ Abstimmungsbeschwerde gegen die Beschlüsse des Stadtparlaments vom 11. Februar 2016. Mit Entscheid vom 6. Februar 2017 trat das Departement des Innern des Kantons St. Gallen auf die Abstimmungsbeschwerde nicht ein. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen teilweise gut; es wies die Sache zur Neubeurteilung an das Departement des Innern zurück. Mit Entscheid vom 2. Juli 2019 wies das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde ab. Die gegen diesen Entscheid (erneut) erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen am 17. Dezember 2019 mit der Begründung gut, für die Beschlüsse des Stadtparlaments fehle eine rechtliche Grundlage.

A.d. Daraufhin gelangten die Gemeinde Wil und die Stiftung Schule St. Katharina ans Bundesgericht. Dieses hob das angefochtene Urteil vom 17. Dezember 2019 auf und wies die Sache zum Entscheid über die gesetzliche Grundlage im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen zurück (Urteil 2C 136/2020 und 2C 137/2020 vom 5. November 2021). Das Verwaltungsgericht habe im Lichte der Erwägungen zu prüfen, ob Art. 126 des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen vom 21. April 2009 (GG/SG; sGS 151.2), allenfalls in Verbindung mit Art. 3 GG/SG und der Gemeindeordnung der Stadt Wil, eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zur Übertragung der Führung der Mädchensekundarschule an die Stiftung Schule St. Katharina darstelle.

B.

Im Nachgang an den bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheid entschied das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Urteil vom 11. April 2022 neu. Es wies die Beschwerde von A._____, B._____ und der C._____ ab, soweit es darauf eintrat. Zusammengefasst erwo es, die im modifizierten Schulvertrag enthaltenen Bestimmungen zur Übertragung der Führung von Regelklassen der öffentlichen Sekundarschule an die Stiftung Schule St. Katharina seien einem formellen Gesetz gleichgestellt. Ferner verneinte das Verwaltungsgericht eine Verletzung des Legalitätsprinzips, der Wirtschaftsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie des Gleichbehandlungsgebots bzw. des Diskriminierungsverbots.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 23. Mai 2022 gelangen A._____, B._____ und die C._____ ans Bundesgericht. Sie verlangen, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 11. April 2022 sowie die mitangefochtenen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016 seien aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Prozessual verlangen sie, dass auf die Erhebung von Gerichtskosten und die Zuspreehung von Parteientschädigungen zu verzichten sei. Zudem sei von der Stadt Wil als zusätzliches Beweismittel das Schreiben des Bildungsdepartements vom 24. März 2010, in welchem festgehalten werde, dass die Schule St. Katharina den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die religiöse Neutralität nicht entspreche, einzuverlangen.

Die Stiftung Schule St. Katharina wie auch die Gemeinde Wil verlangen mit ihren jeweiligen Eingaben, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Departement des Innern verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Mit Eingabe vom 15. Dezember 2023 reichen die Beschwerdeführer zudem einen Beschwerdenachtrag ein.

Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat den Fall am 17. Januar 2025 öffentlich beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 149 II 66 E. 1.3; 141 II 113 E. 1).

1.2. Das Bundesgericht hat bereits in seinem Urteil vom 5. November 2021 festgehalten, dass vorliegend die inhaltliche Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016, mit denen es dem modifizierten Schulvertrag zugestimmt hatte, infrage steht und insofern die Erlassbeschwerde gestützt auf Art. 82 lit. b BGG und nicht die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG offen steht (Urteil 2C 136/2020 und 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 1.1). Daran ist das Bundesgericht gebunden (s. zur Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids nachstehende E. 2.4). Soweit die Beschwerdeführer, insbesondere die Beschwerdeführerin 3, mit ihrer Eingabe, neben der Erlassbeschwerde (Art. 82 lit. b BGG), auch Beschwerde in Stimmrechtssachen i.S.v. Art. 82 lit. c BGG erheben, kann darauf folglich nicht eingetreten werden.

1.3. Die Erlassbeschwerde richtet sich gegen ein kantonales letztinstanzliches (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Virtuelle Betroffenheit setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal unmittelbar betroffen sein wird. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 147 I 308 E. 2.2; 142 V 395 E. 2; 138 I 435 E. 1.6; je mit Hinweisen). Es besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn die Beschwerdeführer mit ihrem Anliegen obsiegen und dadurch ihre tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (BGE 141 II 14 E. 4.4); das Rechtsschutzinteresse muss daher grundsätzlich aktuell sein. Das gilt auch für die abstrakte Normenkontrolle (vgl. BGE 146 II 335 E. 1.3).

1.4. Das Bundesgericht hielt im Urteil 2C 136/2020, 2C 137/2020 fest, dass der Schulvertrag wesentliche Grundrechtspositionen der Wiler Schüler und Schülerinnen tangiere (E. 4.3.1). Die Beschwerdeführer 1 und 2 sind in der Gemeinde Wil wohnhaft. Obschon sie zurzeit kinderlos sind, besteht zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit, dass sie künftig als Eltern schulpflichtiger Kinder von den angefochtenen Bestimmungen betroffen sein könnten (vgl. Urteil 2C 206/2016 vom 7. Dezember 2017 E. 1.2.3, nicht publiziert in: BGE 144 I 1). Eine virtuelle Betroffenheit der Beschwerdeführer 1 und 2 liegt damit vor. Offengelassen werden kann mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens (s. nachstehende E. 10), wie es sich mit der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin 3 (C. _____) verhält.

1.5. Streitig ist weiter, ob das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer noch aktuell ist. Gemäss Art. 10 des mit dem Nachtrag I geänderten Schulvertrags gilt dieser als auf Ende Juli 2023 automatisch gekündigt, falls kein neuer Vertrag abgeschlossen und genehmigt worden ist. Die Beschwerdeführer bringen diesbezüglich vor, es müsse davon ausgegangen werden, dass die Stadt Wil und die Stiftung Schule St. Katharina den Schulvertrag verlängern bzw. einen ähnlichen Folgevertrag abschliessen, da die Stadt Wil aktuell nicht über die eigene Infrastruktur verfüge, die Schülerinnen des Kathi selbst zu beschulen. Im Laufe des bundesgerichtlichen Verfahrens haben die Beschwerdeführer sodann eine Eingabe eingereicht, wonach der streitige Schulvertrag zwischenzeitlich mit einem Nachtrag II auf unbefristete Zeit verlängert worden sei, was seitens der Beschwerdegegnerin und -beteiligten unbestritten blieb. Aus den eingereichten Beilagen geht ausserdem hervor, dass der Beschwerdeführer beim Departement des Innern (erneut) Beschwerde gegen den Beschluss des Stadtparlaments Wil vom 8. Juni 2023 betreffend Genehmigung des ergänzten Nachtrags II zum Schulvertrag mit der Stiftung Schule St. Katharina eingereicht hat. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die streitgegenständlichen Bestimmungen des modifizierten Schulvertrags weiterhin in Kraft sind, womit das Rechtsschutzinteresse noch als aktuell zu gelten hat. Daran vermag nichts zu ändern, dass das Stadtparlament Wil nach allgemein zugänglichen Informationen mittlerweile eine neue Version des Schulvertrags abgelehnt hat und der Stadtrat Wil deshalb den bisherigen Schulvertrag kündigen soll.

1.6. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) ist

somit unter Vorbehalt des Gesagten sowie des Nachfolgenden (nachstehende E. 3) einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht sowie kantonaler verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (Art. 95 lit. a-c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; vgl. dazu BGE 140 III 86 E. 2 mit Hinweisen) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). Die Anwendung des einfachgesetzlichen kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür hin (BGE 143 I 321 E. 6.1; 141 IV 305 E. 1.2; 141 I 105 E. 3.3.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich des Willkürverbots, und von kantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 148 I 104 E. 1.5; 143 I 1 E. 1.4; 134 II 349 E. 3).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig, sprich willkürlich, sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 147 I 73 E. 2.2). Entsprechende Rügen unterstehen der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht. Auf ungenügend begründete Rügen oder allgemeine appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 148 IV 356 E. 2.1; 140 III 264 E. 2.3; 139 II 404 E. 10.1).

2.3. Steht die Verfassungsmässigkeit eines Erlasses in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale oder kommunale Norm auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (vgl. BGE 143 I 137 E. 2.2; 140 I 2 E. 4; 137 I 31 E. 2). Der blosse Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich allein im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein höchstrichterliches Eingreifen (vgl. BGE 143 I 137 E. 2.2; 142 I 99 E. 4.3; 137 I 77 E. 2).

2.4. Hebt das Bundesgericht einen Entscheid auf und weist es die Sache zu neuer Beurteilung an eine untere Instanz zurück, ist die erneut mit der Sache befasste Behörde - unter Vorbehalt prozessual zulässiger Noven, die eine andere Sichtweise nahelegen - an die rechtliche Begründung des Bundesgerichts gebunden. Auf bundesgerichtliche Rückweisung hin darf sich die mit der Neuurteilung befasste kantonale Instanz von Bundesrechts wegen nur noch mit jenen Punkten befassen, die das Bundesgericht kassierte. Die anderen Teile des Urteils haben Bestand und sind in das neue Urteil zu übernehmen. Irrelevant ist, dass das Bundesgericht mit seinem Rückweisungsentscheid formell in der Regel das ganze angefochtene Urteil aufhebt. Entscheidend ist nicht das Dispositiv, sondern die materielle Tragweite des bundesgerichtlichen Entscheids (BGE 143 IV 214 E. 5.2.1; Urteil 2D 5/2019 vom 26. Februar 2021 E. 2.1). Die Bindungswirkung ergibt sich aus ungeschriebenem Bundesrecht und erstreckt sich auch auf das Bundesgericht selbst, wenn es nach dem Entscheid der unteren Instanzen im zweiten Rechtsgang erneut mit der Angelegenheit befasst wird (BGE 143 IV 214 E. 5.3.3; 135 III 334 E. 2; Urteil 2D 5/2019 vom 26. Februar 2021 E. 2.1).

3.

Streitig ist vor dem Hintergrund dieser Grundsätze, inwiefern sich vorliegend Einschränkungen in Bezug auf die zulässigen Rügen ergeben.

3.1. Das Bundesgericht erwog im Rückweisungsentscheid, dass es für die im Schulvertrag vorgesehene Übertragung der Führung von Regelklassen der öffentlichen Sekundarschule an eine private Trägerschaft einer genügend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage bedarf (Urteil 2C 136/2020, 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 4.3.3). Das Verwaltungsgericht sei in diesem Zusammenhang im Entscheid vom 17. Dezember 2019 zwar willkürfrei zum Schluss gekommen, weder das Volksschulgesetz des Kantons St. Gallen vom 13. Januar 1983 (VSG/SG; sGS 213.1) noch die Gemeindeordnung der Stadt Wil vom 28. Februar 2016 (GO/WI; 111.1) enthalte eine solche Grundlage (E. 4, insbesondere E. 4.4). Jedoch vermöge je nachdem auch ein Vertrag, der dem fakultativen Referendum unterlag, selber als gesetzliche Grundlage zu dienen. Vor diesem Hintergrund wies das Bundesgericht das Verwaltungsgericht an, zu prüfen, ob Art. 126 GG/SG, allenfalls in Verbindung mit Art. 3 GG/SG und der Gemeindeordnung der Stadt Wil, eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zur Übertragung der Führung der Mädchensekundarschule an die Stiftung Schule St. Katharina darstelle (E. 5). Im hier angefochtenen zweiten Urteil erwog die Vorinstanz nun, dass die im Schulvertrag gemäss Nachtrag I enthaltenen Bestimmungen zur Übertragung der Führung von Regelklassen der öffentlichen Sekundarschule an die Stiftung Schule St. Katharina gestützt auf Art. 126 Abs. 1 Ingress und lit. b in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG/SG einem formellen Gesetz gleichgestellt seien (angefochtenes Urteil E. 3.1).

3.2. Wenn die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, Art. 126 GG/SG falle bereits deshalb als Grundlage für einen Leistungsauftrag im Volksschulbereich ausser Betracht, weil er durch die spezialgesetzliche Bestimmung von Art. 4 Abs.1 VSG/SG, wonach die Schulgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule sind, derogiert werde, sind sie damit nicht zu hören. Das Bundesgericht gelangte im Rückweisungsentscheid unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 1 VSG/GG zum Schluss, dass das kantonale Recht einer Übertragung von Aufgaben im Volksschulbereich an Private und ihrer finanziellen Unterstützung durch die Gemeinden des Kantons St. Gallen nicht entgegensteht (Urteil 2C 136/2020 und 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 3.3). Diese Beurteilung ist verbindlich und kann vorliegend - auch durch das Bundesgericht selbst - nicht mehr infrage gestellt werden (vorstehende E. 2.4).

3.3. Soweit die Beschwerdeführer allerdings darüber hinaus vorbringen, die von der Vorinstanz neu vorgenommene Auslegung von Art. 126 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG/SG verstosse gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) sowie den in Art. 25 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (KV/SG; sGS 11.1) garantierten Gesetzesvorbehalt, handelt es sich um zulässige Rügen (s. dazu nachstehende E. 4). Als zulässig erweisen sich auch die weiteren Rügen der Beschwerdeführer, der Schulvertrag verletze verschiedene Grundrechte (s. dazu nachstehende E. 5-9). Es mag zutreffen, dass das Bundesgericht die Sache (lediglich) zum Entscheid über die gesetzliche Grundlage an das Verwaltungsgericht zurückwies. Zur Frage, inwieweit die im Schulvertrag vorgesehene Aufgabenübertragung mit den vorgebrachten Grundrechten vereinbar ist, äusserte sich das Verwaltungsgericht allerdings erst im zweiten Rechtsgang. Insoweit handelt es nicht um neue Argumente, die das Bundesgericht schon in seinem Rückweisungsentscheid verworfen hat oder die es im ersten Beschwerdeverfahren gar nicht prüfen musste, weil die Parteien sie nicht vorbrachten, obwohl sie dies tun konnten und mussten (vgl. Urteile 4A 197/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 3.2.1; 6B 765/2015 vom 3. Februar 2016 E. 2.2).

4.

Zu prüfen gilt es damit zunächst die Rüge einer Verletzung des Legalitätsprinzips sowie von Art. 25 Abs. 3 KV/SG.

4.1. Das Bundesgericht hat seit jeher das sämtlichen Kantonsverfassungen zugrunde liegende Prinzip der Gewaltenteilung, das in Art. 51 Abs. 1 BV vorausgesetzt wird, als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG anerkannt (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; 145 V 380 E. 6.3; 138 I 196 E. 4.1; 126 I 180 E. 2a/aa). Es schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; 145 I 259 E. 4.2; 142 I 26 E. 3.3; 130 I 1 E. 3.1; 128 I 327 E. 2.1; je mit Hinweisen), wobei das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin prüft (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; 127 I 60 E. 2a; Urteil 2C 234/2016 vom 24. Mai 2017 E. 3.2, nicht publ. in: BGE 143 I 388).

4.2. Die Übertragung einer staatlichen Aufgabe an Private bedarf einer formellgesetzlichen Grundlage (BGE 148 II 218 E. 3.3.1; 144 II 376 E. 7; 138 I 196 E. 4.4.3; vgl. im Bund Art. 178 Abs. 3 BV). Die Auslagerung staatlicher Aufgaben an privatrechtlich organisierte Träger mittels öffentlichrechtlichem Leistungsvertrag muss gestützt auf eine kompetenzgemäss erlassene Rechtsnorm erfolgen, welche den Vertrag vorsieht, dafür Raum lässt oder ihn jedenfalls nicht ausdrücklich ausschliesst. Wenn es sich um eine wichtige Regelung handelt, muss der Vertrag auf einem generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatz beruhen, der in Form eines Gesetzes erlassen wurde (BGE 136 II 415 E. 2.6.1). Art. 25 Abs. 3 KV/SG bestimmt, dass die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie der Rechtsschutz und die Aufsicht in einem formellen Gesetz zu verankern sind (s. zum Ganzen bereits Urteil 2C 136/2020, 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 3.1).

4.3. Die Bundesverfassung umschreibt nicht näher, was kantonrechtlich unter formellgesetzlicher Grundlage bzw. einem formellen Gesetz im Einzelnen zu verstehen ist. Dies richtet sich in erster Linie nach dem kantonalen Staatsrecht (BGE 128 I 327 E. 4.1), wobei je nachdem auch ein Vertrag, der dem fakultativen Referendum unterlag, selber als gesetzliche Grundlage zu dienen vermag (Urteile 2C 518/2012 vom 23. November 2012 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 138 I 468; 2C 399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 7.6; s. zum Ganzen bereits Urteil 2C 136/2020, 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 5.2). Mit Blick auf die kantonrechtliche Bestimmung von Art. 126 GG/SG (allenfalls i.V.m. Art. 3 GG/SG) wies das Bundesgericht das Verwaltungsgericht deshalb an, die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage zu prüfen (Urteil 2C 136/2020, 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 5).

Art. 126 Abs. 1 lit. b GG/SG ermächtigt die Gemeinde, ihr zukommende öffentliche Aufgaben mit Leistungsvereinbarung an Private zu übertragen. Überträgt die Gemeinde hoheitliche Befugnisse, erlässt sie hierfür ein Reglement (Art. 126 Abs. 2 Satz 1 GG/SG). Gemäss Art. 3 Abs. 1 GG/SG setzt die Gemeinde Recht durch die Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen. Diese ordnen allgemein verbindlich Rechte und Pflichten der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisation der Behörden. Allgemein verbindliche Vereinbarungen unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 23 Abs. 1 lit. b und Art. 66 Abs. 1 lit. b GG/SG).

4.4. Die Vorinstanz gelangte in Anwendung von Art. 126 Abs. 1 lit. b und Art. 3 Abs. 1 GG/SG zum Schluss, dass der Schulvertrag einer formellgesetzlichen Grundlage gleichkomme. Mit dieser Rechtsauffassung ist die Vorinstanz bei der Auslegung des kantonalen Gesetzesrechts weder in Willkür verfallen noch liegt darin eine Verletzung von Art. 25 Abs. 3 KV/SG: Entgegen der Annahme der Beschwerdeführer bilden vorliegend nicht Art. 126 Abs. 1 lit. b GG/SG (und Art. 3 Abs. 1 GG/SG) allein sondern diese in Verbindung mit dem Schulvertrag die gesetzliche Grundlage für die infrage stehende Aufgabenübertragung. So sind die Voraussetzungen der Aufgabenübertragung im Schulvertrag, der dem fakultativen Referendum unterstand, näher geregelt. Inwiefern die entsprechenden Bestimmungen des Schulvertrags ihrerseits nicht hinreichend bestimmt sein sollen, legen die Beschwerdeführer nicht näher dar. Vielmehr hielt die Vorinstanz diesbezüglich fest, der Schulvertrag regle bspw. die Aufnahme von Schülerinnen aus der Stadt Wil (Art. 2 Abs. 2 Nachtrag I), die Entscheidungsbefugnisse der Schulleitung des Kathi sowie den Rechtsschutz (Art. 4 Abs. 2 Nachtrag I; angefochtener Entscheid E. 3.2). Die Vorinstanz verwies überdies darauf, dass der Kanton für die öffentliche Volksschule und damit auch für die Führung von Regelklassen der öffentlichen Sekundarschule am Kathi ein dichtes Regelwerk erlassen hat (angefochtenes Urteil E. 3.2). Wenn sie vor diesem Hintergrund zum Schluss gelangt, dass für die vorliegend strittige Übertragung hoheitlicher Befugnisse an die Stiftung Schule St. Katharina weder Raum noch Bedarf nach zusätzlichen kommunalen Regelungen im Sinne von Art. 126 Abs. 2 Satz 1 GG/SG bestehe, ist dies nicht zu beanstanden.

5.

Die Beschwerdeführer rügen sodann, die im Schulvertrag vorgesehene Übertragung der Führung einer öffentlichen Sekundarschule an die Schule Stiftung St. Katharina verletze verschiedene Grundrechte. Vorweg gilt es, die vorliegend zu beurteilende Konstellation einzuordnen.

5.1. Die Schulhoheit liegt bei den Kantonen (Art. 62 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 3 BV; Urteil 2C 414/2015 vom

12. Februar 2016 E. 3.2). Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht (Art. 62 Abs. 2 BV). Art. 19 BV gewährleistet in diesem Zusammenhang als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Die inhaltlichen Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stellt, belässt den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Der in Art. 19 BV vorgesehene Unterricht muss jedoch für den Einzelnen angemessen und geeignet sein; er muss die Schulpflichtigen auf ein eigenverantwortliches Leben im modernen Alltag vorbereiten (BGE 145 I 142 E. 5.3; 138 I 162 E. 3.1; Urteile 2C 227/2023 vom 29. September 2023 E. 4.3; 2C 346/2022 vom 25. Januar 2023 E. 3.2.2). Die Kantone haben die Grund- und Mittelschule verfassungskonform auszugestalten (vgl. Urteile 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 2.2 m.H.).

5.2. Obwohl die Bildung eine öffentliche Aufgabe ist, liegt kein Monopol im Rechtssinne vor (BGE 129 II 497 E. 5.4.9), und sind private Einrichtungen auf allen Stufen zulässig (Urteil 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 2.2 m.H.). Der Grundschulunterricht untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV). Aus der Aufsicht folgt, dass der Verfassungsgeber von der Möglichkeit privater Schulen ausgeht; in diesem Fall sollen diese staatlicher Aufsicht unterstehen. Die Bundesverfassung will damit sicherstellen, dass der Grundschulunterricht auch dann, wenn er von nicht öffentlichen Schulen wahrgenommen wird, ausreichend ist (Urteil 2C 738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.3.1 m.H.). Auf kantonaler Ebene wird das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen, ausdrücklich von der Kantonsverfassung anerkannt (Art. 3 lit. a KV/SG). Es gilt darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der Stiftung Schule St. Katharina, unter staatlicher Aufsicht eine religiös ausgerichtete und nur Mädchen zugängliche Privatschule zu führen, in diesem Verfahren nicht infrage steht. Im Streit liegt vorliegend einzig die Frage, ob einer solchen Privatschule die Führung einer öffentlichen Sekundarschule übertragen werden kann (s. nachstehende E. 5.5).

5.3. Über die Zulässigkeit von privaten Einrichtungen hinaus besteht auch die Möglichkeit, dass das Gemeinwesen in einem bestimmten Umfang auf die Führung eigener staatlicher Einrichtungen verzichtet und anstelle staatlicher Schulen private Schulen mit der Durchführung der öffentlichen Aufgabe Bildung betraut (Urteil 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 2.2; Beatrice Wagner Pfeifer, Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, ZBl 99/1998 S. 251 f.). Findet eine solche eigentliche Beleihung (etwa über eine Leistungsvereinbarung) statt, werden diese Beliehenen funktionell zu Verwaltungsträgern und sind als Grundrechtsverpflichtete an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. BGE 149 I 2 E. 2.3.2; Urteil 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 2.2 m.H.; betreffend die Grundrechtsbindung der öffentlichen Schule: BGE 142 I 49 E. 4.1).

5.4. Soweit eine Privatschule eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, gilt sie als öffentliche Schule (vgl. BGE 125 I 347 E. 3b m.H.; Andreas Stöckli/Marina Piolino, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld, AJP 2018 S. 44; Scarlett Schwarzenberger, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Kontext der öffentlichen Schule, Rechtliche Leitplanken zu religiöser und weltanschaulicher Identität, Toleranz und Neutralität, Zürich 2011, S. 21; vgl. nachstehende E. 6.4.3). Zudem behält der Staat auch bei einer Beleihung seine Gewährleistungsverantwortung. Die Privaten müssen unter der Aufsicht des Staates stehen, und es muss gewährleistet sein, dass sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten die Grundrechte beachten (vgl. Urteil 2C 39/2018 vom 18. Juni 2019 E. 2.4 m.H.). Auch der Übertragungsakt selbst muss die Grundrechte beachten (vgl. Markus Schefer/Iris Glockengiesser, Rechtliche Anforderungen an die Privatisierung der Sonderschulen im Kanton Aargau, Rechtsgutachten vom 6. Juni 2013, erstattet zuhanden des Dachverbands Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, S. 10 [abrufbar unter <<https://www.lch.ch/>> zuletzt besucht am 18. Februar 2025]).

5.5. Nach Gesagtem ist es im Grundsatz zulässig, die Führung einer öffentlichen Sekundarschule - wie es mit dem hier streitigen Schulvertrag vorgesehen ist - an eine private Schulträgerin zu übertragen. Eine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür besteht vorliegend (vorstehende E. 4). Fraglich erscheint allerdings, ob es mit der dargelegten grundrechtlichen Gewährleistungspflicht der Gemeinde Wil vereinbar ist, vorliegend der Stiftung Schule St. Katharina die Führung einer öffentlichen Mädchensekundarschule zu übertragen.

6.

Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor, der Schulvertrag verstosse gegen die Glaubens- und Gewissens-

freiheit nach Art. 15 BV.

6.1. Neben Art. 9 EMRK, Art. 18 UNO-Pakt II und Art. 2 lit. i KV/SG wird die Glaubens- und Gewissensfreiheit durch Art. 15 BV gewährleistet (Abs. 1). Sie räumt jeder Person das Recht ein, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen (Abs. 2 BV). Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (Abs. 3 BV; sog. positive Glaubens- und Gewissensfreiheit). Umgekehrt darf niemand gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 4 BV; sog. negative Glaubens- und Gewissensfreiheit) (vgl. BGE 148 I 160 E. 7.1; 145 I 121 E. 5.1; 142 I 49 E. 3.4).

6.2. Minderjährige Kinder sind in ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt (Art. 11 Abs. 2 BV; Art. 18 Abs. 4 UNO-Pakt II; Art. 3 und 14 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes [UNO-Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107]). Die Rechte minderjähriger Kinder werden durch die Eltern wahrgenommen (Art. 304 Abs. 1 ZGB). Den Eltern kommt auch das Recht zu, über die religiöse Erziehung ihrer Kinder bis zum Ende des 16. Altersjahrs zu bestimmen (Art. 303 Abs. 1 und 3 ZGB; vgl. auch Art. 18 Abs. 4 UNO-Pakt II); dieses Recht ist seinerseits Bestandteil der Glaubens- und Gewissensfreiheit der Eltern (BGE 142 I 49 E. 5.3; 129 III 689 E. 1.2). Neben dem Aspekt der religiösen Erziehung ist indessen auch ein innerer, persönlicher Bereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu achten, der bei jedem urteilsfähigen Kind mitzuberücksichtigen ist (Art. 11 BV; Art. 14 Abs. 1 KRK; BGE 142 I 49 E. 5.3 m.H.).

6.3. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit hat im Wesentlichen drei Funktionen zu erfüllen: Erstens soll sie den religiösen Frieden sichern (Toleranzgebot; BGE 148 I 160 E. 7.3; 142 I 49 E. 3.2; vgl. BGE 123 I 296 E. 4b/bb; 117 Ia 311 E. 4a). Zweitens soll sie garantieren, dass alle Menschen allein und in der Gemeinschaft ihre tiefsten Überzeugungen zu transzendentalen Fragen bewahren, ausdrücken, und im Alltag leben dürfen (Freiheitsschutz; BGE 148 I 160 E. 7.3; 142 I 49 E. 3.2; 139 I 280 E. 4.1). Schliesslich soll die Glaubens- und Gewissensfreiheit auch die Ausgrenzung religiöser Minderheiten verhindern und die Integration aller Menschen ungeachtet ihres Glaubens im Gemeinwesen erleichtern (Integrationsfunktion; BGE 148 I 160 E. 7.3; 142 I 49 E. 3.2; je mit Hinweisen).

6.4. Die Wahrung der religiösen Toleranz, Freiheit und Integration wird in den meisten Ländern mit westlich geprägten Verfassungen durch den Grundsatz der weltanschaulichen und religiösen Neutralität des Staates konkretisiert (BGE 148 I 160 E. 7.4; 142 I 49 E. 3.3 m.H.; vgl. bereits BGE 116 Ia 252 E. 5e). Die Pflicht des Staates zu Neutralität und Toleranz ergibt sich neben der Religionsfreiheit auch aus dem Gebot, Personen nicht wegen ihrer weltanschaulichen oder religiösen Überzeugung zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2 BV; BGE 142 I 49 E. 3.3; 139 I 292 E. 8.2; vgl. ferner BGE 134 I 49 E. 2).

6.4.1. Das Neutralitätsgebot gilt nicht absolut. Es hat nicht den Sinn, das religiöse oder weltanschauliche Moment aus der Staatstätigkeit völlig auszuschliessen. Es verlangt vielmehr die unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung der in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Der Staat soll sich bei öffentlichen Handlungen konfessioneller oder religiöser Erwägungen enthalten, welche geeignet wären, die Freiheit der Bürger in einer pluralistischen Gesellschaft zu verletzen (BGE 118 Ia 46 E. 4e; vgl. BGE 125 I 347 E. 3a). Die Neutralitätspflicht verbietet insofern eine Parteinahme des Staates zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten Religion und mithin jede Sonderbehandlung von Angehörigen einer Religion, die einen spezifischen Bezug zu deren Glaubensüberzeugung aufweist (BGE 142 I 49 E. 3.5 m.H.; 139 I 292 E. 8.2.3).

6.4.2. Die religiös-weltanschauliche staatliche Neutralität ist nicht erst dann gegeben, wenn eine strikte Trennung von Staat und Religion realisiert ist (laizistische Staatstradition), sondern auch, wenn ihr eine für verschiedene Weltanschauungen und Glaubensbekenntnisse gleichermaßen offene Haltung zugrunde liegt (staatliche Neutralität) (BGE 148 I 160 E. 7.4; 142 I 49 E. 3.3). Aus der Konkretisierung des Föderalismusprinzips in Art. 72 Abs. 1 BV, wonach die Regelung der Beziehungen zwischen der Kirche und dem Staat in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ergibt sich, dass in der Schweiz in Bezug auf die Beziehungen zwischen dem Staat

und den verschiedenen Religionsgemeinschaften unterschiedliche kantonale Systeme nebeneinander bestehen (BGE 148 I 160 E. 5 und 7.4 m.H.). Im kantonalen Staatsrecht der Schweiz finden sich sowohl konfessionell-neutral geprägte als auch laizistisch orientierte Traditionen (vgl. BGE 148 I 160 E. 7.4; 142 I 49 E. 3.3). Bei der abstrakten Prüfung der Verfassungsmässigkeit einer kantonalen oder kommunalen Norm verlangt diese Situation vom Bundesgericht eine besondere Zurückhaltung, die den Besonderheiten jedes einzelnen Kantons Rechnung trägt (vgl. BGE 148 I 160 E. 5 m.H.). Gleichwohl hat das Bundesgericht dabei sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlichen Schranken eingehalten werden.

6.4.3. In der alten Bundesverfassung war das staatliche Neutralitätsgebot im Bereich der öffentlichen Schule noch in Art. 27 Abs. 3 aBV verankert. Diese Bestimmung sah vor, dass die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können sollen. Das Bundesgericht hatte in Bezug auf Art. 27 Abs. 3 aBV festgehalten, dass dieser Grundsatz für alle öffentlichen Schulen gelten muss (BGE 125 I 347 E. 3b; 107 Ia 261 E. 2b). Es hatte auch präzisiert, dass als öffentliche Schulen im Sinne von Art. 27 Abs. 3 aBV jedenfalls alle Schulen gelten, die von einem öffentlichen Gemeinwesen getragen werden, allenfalls auch Schulen mit privater Trägerschaft, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und von Rechts wegen allen Interessenten offenstehen. Als öffentlich müssten formal private Schulen namentlich dann gelten, wenn sie im Wesentlichen vom Staat finanziert werden, da sonst ein Kanton die Bestimmung von Art. 27 Abs. 3 aBV umgehen könnte (BGE 125 I 347 E. 3b m.H.; vorstehende E. 5.4).

6.4.4. Obwohl die Bundesverfassung von 1999 diese Bestimmung so nicht mehr kennt, gilt deren Inhalt noch immer (vgl. Christian Reber, Staatliche Unterstützung für Leistungen der anerkannten Kirchen - Religionspolitik nach zweierlei Mass?, Zürich 2020, S. 26). Auch heute ist der Grundsatz der konfessionellen Neutralität sodann verfassungsrechtlich besonders verankert im Bereich der öffentlichen Schule: Nach Art. 15 Abs. 4 BV darf niemand gezwungen werden, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen (vgl. Urteil 2C 897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 3.2).

6.5. Aus Art. 15 Abs. 4 BV folgt das Verbot des obligatorischen Religionsunterrichts (vgl. BGE 142 I 49 E. 3.5 m.H.; 123 I 296 E. 4b/bb). Keine Schülerin und kein Schüler darf gegen ihren/seinen Willen bzw. den Willen ihrer/seiner Eltern mit religiösen Inhalten konfrontiert werden. Auf Schülerinnen und Schüler darf kein irgendwie gearteter Druck ausgeübt werden, konfessionell ausgerichteten Unterricht zu folgen. Die Freiwilligkeit des religiösen Unterrichts ist konsequent zu praktizieren und zu deklarieren und setzt voraus, dass religiöser Unterricht klar vom gewöhnlichen, verpflichtenden Unterricht getrennt wird (Lorenz Engi, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, 2017, S. 280 f.; vgl. ferner Vincent Martenet/David Zandirad, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 100 zu Art. 15 BV).

6.6. Die öffentliche Schule muss neutral sein, um jedem Einzelnen zu ermöglichen, frei über Glaubensfragen zu befinden (Urteil 2C 264/2016 vom 23. Juni 2017 E. 3.1 m.H.; vgl. BGE 142 I 49 E. 3.5; 125 I 347 E. 4d). Sie hat das Gebot der konfessionellen Neutralität zu beachten; dieses soll den Respekt der verschiedenen Überzeugungen garantieren und die Kinder bzw. die Eltern, die über deren religiöse Erziehung entscheiden, vor unerwünschten konfessionellen Beeinflussungen bewahren. Zudem dient das Gebot der konfessionellen Neutralität der Schule auch dem religiösen Frieden (BGE 125 I 347 E. 4d; 123 I 296 E. 4b/bb; 116 Ia 252 E. 6; vgl. ferner BGE 142 I 49 E. 3.5). In der Lehre wird der Neutralitätsgrundsatz mitunter mit dem zwingenden Charakter staatlichen Handelns begründet (Engi, a.a.O., S. 192; Andreas Stöckli, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung unter Berücksichtigung der historischen, philosophischen und völkerrechtlichen Grundlagen, Habil. 2021 [im Erscheinen], Rz. 248). Im Bereich der öffentlichen Schule sei das Zwangsmoment des Staates insofern aktiviert, als Art. 62 Abs. 2 BV den Grundschulunterricht für obligatorisch erklärt (Engi, a.a.O., S. 273).

6.7. Der Grundsatz der konfessionellen Neutralität verbietet beispielsweise die Ausrichtung des Unterrichts zugunsten oder zuungunsten einer oder mehrerer Religionen (BGE 125 I 347 E. 3a; 116 Ia 252 E. 6b; Urteil 2C 897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 3.2). Als verfassungswidrig gelten auch Lehrinhalte und -methoden oder Organisationsformen, die konfessionell ausgerichtet sind (BGE 125 I 237 E. 4a; 123 I 296 E. 4b/bb; 119 Ia 178

E. 1c; 116 Ia 252 E. 6b). Ein Verstoss gegen das Neutralitätsgebot liegt jedoch erst dann vor, wenn die religiöse Äusserung seitens der Schule bzw. der Lehrerschaft eine gewisse Intensität erreicht, sodass Auswirkungen auf die geistige Entwicklung der Kinder und auf ihre religiösen Überzeugungen nicht auszuschliessen sind (BGE 123 I 296 E. 4; 116 Ia 252 E. 7b; Urteile 2C 686/2012 vom 13. Juni 2013 E. 3.1.3; 2C 897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 3.2).

6.8. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung dürfen sodann Schülerinnen und Schüler nicht nach konfessionellen Kriterien bevorzugt oder benachteiligt werden. Unterhält der Staat eine Bildungseinrichtung mit besonderen Strukturen und Schulkonzepten, welche diese für einen Teil der Eltern zu einer bevorzugten Lehranstalt werden lassen, darf er ihren Besuch nicht den Angehörigen einer bestimmten Konfession vorbehalten (BGE 125 I 347 E. 5a). Leistet der Staat finanzielle Unterstützung für religiöse Schulen, muss er dies für alle Religionen gleichermaßen tun (BGE 142 I 49 E. 3.5; 125 I 347 E. 5a). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit auferlegt den Kantonen indes keine positive Leistungspflicht, eine ausreichende Ausbildung i.S.v. Art. 62 Abs. 2 BV in einer religiösen Privatschule zu finanzieren (vgl. Urteil 2C 264/2016 vom 23. Juni 2017 E. 3.2).

6.9. Das Bundesgericht entwickelte diese Grundsätze in unterschiedlichen Urteilen betreffend die öffentliche Schule.

6.9.1. BGE 125 I 347 betraf die Freie Öffentliche Schule Freiburg, die zwar nicht inhaltlich, aber von ihrem Benützerkreis her eine konfessionelle, reformierte Schule war (BGE 125 I 347 E. 5f). Das Bundesgericht stellte in diesem Zusammenhang fest, dass der Zugang zu einer öffentlichen Schule nicht von der Konfessionszugehörigkeit abhängig gemacht werden darf (BGE 125 I 347 E. 4e). Ein System mit konfessionell getrennten öffentlichen Schulen negiert das Gebot der konfessionellen Neutralität und verhindert im Lichte des religiösen Friedens erwünschten Kontakt zwischen Kindern verschiedener Konfessionen. Zudem müssten aus Gründen der Gleichbehandlung sämtlichen Bekenntnissen je eigene, gleichwertige Schulen angeboten werden, denn es wäre mit der konfessionellen Neutralität des Staates nicht vereinbar, einzelnen Glaubensrichtungen den Besuch einer konfessionellen öffentlichen Schule zu ermöglichen, anderen aber nicht. Da die Glaubens- und Gewissensfreiheit auch die Freiheit enthält, keine religiösen Überzeugungen zu haben, müssten zudem auch konfessionslose öffentliche Schulen angeboten werden. Insgesamt müssten eine Vielzahl von Schulen geführt werden, was schon aus finanziellen Gründen kaum denkbar erscheint. Zumindest wäre es in der Realität nicht vermeidbar, dass zwischen den verschiedenen Schulen qualitative Unterschiede bestünden (BGE 125 I 347 E. 4e).

6.9.2. Das Bundesgericht befasste sich auch mehrfach mit religiösen Symbolen in der öffentlichen Schule: Im Jahr 1990 erwog es, das Anbringen eines Kruzifixes im Schulzimmer einer Primarschule stehe im Widerspruch zur staatlichen Neutralitätspflicht. Es begründete dies damit, das Symbol könne - insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Schüler religiös noch nicht mündig waren - den Eindruck erwecken, die Lerninhalte würden durch die Schule christlich geprägt vermittelt (BGE 116 Ia 252 E. 7 und 8; vgl. ferner das Urteil des EGMR, Lautsi gegen Italien vom 18. März 2011 [Nr. 30814/06], § 63 ff., worin die Grosse Kammer das Kruzifix als passives Symbol betrachtete und dessen Belassung in Klassenzimmern staatlicher Schulen als vereinbar mit dem Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten beurteilte). Zudem schützte das Bundesgericht unter Bezug auf die laizistische Tradition des Kantons Genf das Verbot gegenüber einer zum Islam konvertierten Primarlehrerin, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen (BGE 123 I 296 E. 3 und 4; vgl. ferner Entscheid des EGMR Dahlab gegen die Schweiz vom 15. Februar 2001 [Nr. 42393/98]) (vgl. zum Ganzen BGE 142 I 49 E. 4.4).

6.9.3. Umgekehrt hielt das Bundesgericht in seiner weiteren Rechtsprechung auch fest, dass z.B. religiöse Gesänge oder Anlässe sowie schulische Ausflüge zu religiösen Orten mit Art. 15 Abs. 4 BV vereinbar sind, solange diese keinem glaubensmässigen Akt gleichkommen, nicht in Bekehrungsabsicht erfolgen und nicht übermässig sind (vgl. Urteil 2C 724/2011 vom 11. April 2012 E. 3.1 f.). Auch vermittelt die positive Glaubensfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) jedenfalls keinen Anspruch auf eine generelle Dispensation von einem solchen Unterrichtsprogramm (vgl. Urteil 2C 724/2011 vom 11. April 2012 E. 3.2, 3.4 und 3.5). Yoga-Übungen im Kindergarten verstossen ebenso wenig gegen das Neutralitätsgebot der öffentlichen Schule: Auch wenn sich in die Bewegungsabläufe (ursprünglich) religiöse Bedeutungen hineinlesen lassen, können sie religionsneutral

und ohne Weiteres losgelöst von jedwelchem Glaubensbekenntnis praktiziert werden. Derartige Übungen stellen im schulischen Kontext keine Glaubensäusserungen von einer hinreichenden Intensität dar, um die Kinder diesbezüglich zu beeinflussen (Urteil 2C 897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 4.3.1).

6.10. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV ist schliesslich nicht nur ein individuelles Abwehrrecht, sondern enthält auch einen objektivrechtlichen Gehalt, an dem sich gemäss Art. 35 Abs. 1 BV die gesamte Staatstätigkeit auszurichten hat (BGE 134 I 49 E. 2.4; 134 I 56 E. 4.4; je m.w.H.). Art. 15 BV und der Grundsatz der religiösen Neutralität der öffentlichen Schule verkörpern damit (auch) eine objektiv-rechtliche Norm (vgl. Urs Josef Cavelti/Andreas Kley, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 21 zu Art. 15 BV; Pahud de Mortanges, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 45 zu Art. 15 BV; Malinverni/Hottelier/Hertig Randall/Flückiger, Droit constitutionnel suisse, Bd. 2, 4. Aufl. 2021, S. 272 Rz. 535 f.). Daraus entstehen für den Staat Leistungs- und Gewährleistungspflichten (vgl. Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 37 zu Art. 35 BV) : Er hat in der öffentlichen Schule die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit der schulpflichtigen Kinder- und Jugendlichen zu schaffen. Diese stehen inmitten ihrer Persönlichkeitsentwicklung und müssen insbesondere die Möglichkeit haben, ihre eigene Glaubens- und Gewissensfreiheit zu entwickeln, zu erleben und zu leben (s. vorstehende E. 6.2; vgl. ferner Schwarzenberger, a.a.O., S. 26).

7.

Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze gilt es die Rüge der Beschwerdeführer, der modifizierte Schulvertrag verstosse gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit, zu prüfen.

7.1. Soweit die Stiftung Schule St. Katharina gestützt auf den Schulvertrag als private Schulträgerin eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen soll, gilt das Kathi als öffentliche Schule (vorstehende E. 5.4 und 6.4.3). Dies kommt auch im Schulvertrag klar zum Ausdruck, wonach der Stiftung Schule St. Katharina die Führung einer öffentlichen Sekundarschule übertragen werden soll. Im Bereich der öffentlichen Schule gilt das Gebot der konfessionellen Neutralität (insb. vorstehende E. 6.6 f.), dessen Beachtung die Gemeinde Wil im Rahmen der Kooperation mit der Stiftung Schule St. Katharina als objektiv-rechtliche Norm zu gewährleisten hat (vorstehende E. 6.10 und E. 5.4). Daran vermag nichts zu ändern, dass die Konfrontation mit religiösen Inhalten am Kathi von gewissen Eltern bzw. Kindern akzeptiert oder sogar gewünscht wird. Die Vorinstanz hält diesbezüglich fest, dass entgegen der Annahme der Parteien nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Gemeinde Wil Schülerinnen, welche die Sekundarschule in der Oberstufe Bronschhofen, Linden- oder Sonnenhof belegen wollen, gestützt auf den Schulvertrag zum Besuch des Kathi als Teil der öffentlichen Sekundarschule verpflichtet könne (angefochtenes Urteil E. 5.2 S. 10 f.). Der Schulvertrag schafft also nicht etwa nur ein freiwilliges und ergänzendes Schulangebot, sondern integriert das Kathi als tragenden Pfeiler in das Wiler Oberstufensystem. Mangels eigener Kapazitäten wäre die Gemeinde ohne die Kooperation mit der Stiftung Schule St. Katharina offenbar aktuell gar nicht in der Lage, genügend Schulplätze zur Verfügung zu stellen. Das für die öffentliche Schule übliche und gemäss Lehre die Neutralitätspflicht mitbegründende Zwangsmoment (vorstehende E. 6.6) erstreckt sich somit ohne Weiteres auf die streitige Beschulung am Kathi. Bei der Prüfung von Art. 15 BV zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Kanton St. Gallen keinem laizistischen Staatsverständnis folgt, sondern sich zu christlich-humanistischen Grundsätzen bekennt (vgl. Art. 1 Abs. 2 KV/SG; Art. 3 Abs. 1 VSG/SG; vgl. BGE 142 I 49 E. 9.2; vorstehende E. 6.4.2).

7.2. Das Kathi ist eine Mädchensekundarschule und steht einer begrenzten Anzahl von Schülerinnen - unabhängig ihrer Konfession - offen. Es soll nach dem gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag (Art. 3 VSG/SG) geführt werden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nachtrag I). Der Schulvertrag sieht gleichzeitig vor, dass das Kathi zusätzliche Akzente setzt, die sich für die Trägerschaft der Schule aus der Nähe zur Stifterin, dem Kloster St. Katharina, ergeben (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 Nachtrag I). Gemäss der in den Akten befindlichen Strategie der Stiftung Schule St. Katharina versteht sich das Kathi und agiert es als katholische Schule, die nach einer christlichen Erziehung strebt und im Schulalltag bewusst religiöse Akzente setzt (Art. 105 Abs. 2 BGG). Weiter ist der Strategie der Stiftung Schule St. Katharina Folgendes zu entnehmen:

«Die befreiende Botschaft des Evangeliums ist die Grundlage unseres Glaubens, der uns auf dem Weg zur per-

sonalen Beziehung zu Christus führt. Die Erziehung, die mit den Inhalten des christlichen Glauben[s] vertraut macht, gibt den Schülerinnen und Schülern Impulse ihren persönlichen Lebensweg zu finden”.

Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz basiert der Unterricht am Kathi auf den vier Säulen der Werteschule, der Leistungsschule und der Tagesschule sowie der musischen Schule. Die ”zusätzlichen Akzente” des Kathis, die gemäss Schulvertrag gesetzt bzw. übernommen werden sollen, kommen gemäss der Vorinstanz im Schulalltag in der sog. christlichen Werteschule zum Ausdruck: Diese umfasst zahlreiche religiöse Aktivitäten wie etwa die Wallfahrt, die Gottesdienste (Eröffnungs-, Schluss- und Jugend- und St. Katharina-Gottesdienst, Rorate, Aschenfeier), die Adventseinstiege, die Meditationen, der Besuch der Klosterinsel Werd und die Assisiwoche, wobei diese Aufzählung nicht abschliessend ist. Die genannten religiösen Aktivitäten finden zusätzlich zum Wahlfach Religion der Landeskirche statt.

7.3. Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen überzeugt es nicht, wenn die Vorinstanz die religiöse Prägung am Kathi lediglich mit einem freiwilligen konfessionellen Religionsunterricht gleichsetzen will: Erstens lässt die Vorinstanz damit unberücksichtigt, dass bereits die Schule als solche konfessionell ausgerichtet ist. Das Kathi versteht sich und agiert als katholische Schule, die nach einer christlichen Erziehung strebt (vorstehende E. 7.2). Darin liegt eine offensichtliche Bekenntnis zum christlichen Glauben und eine religiöse Ausrichtung, die über die blosser Bezugnahme auf christliche Wertvorstellungen oder Grundsätze hinausgeht (vgl. Art. 3 Abs. 1 VSG/SG). Zweitens findet diese religiöse Ausrichtung in umfangreicher Weise Niederschlag im Schulalltag. Zusätzlich zum Wahlfach Religion der Landeskirche bilden zahlreiche religiöse Aktivitäten im Rahmen der Werteschule integraler Bestandteil des Unterrichtsprogramms. Darunter fallen insbesondere glaubensmässige Akte wie die Gottesdienste. Durch den Umfang und die Einbettung im Schulalltag erscheinen diese religiösen Aktivitäten nicht hinreichend getrennt vom übrigen Unterricht (vorstehende E. 6.5). Ausserdem kann die Strategie der Stiftung Schule St. Katharina nicht anders verstanden werden, als dass die Schülerinnen zum christlichen Glauben hingeführt werden sollen (Bekehrungsabsicht). Ferner stellt sich die Frage, ob nicht sogar die monoedukative Organisationsform des Kathi religiös motiviert ist (vorstehende E. 6.7). Gesamthaft betrachtet verfügt das Kathi bzw. die Schulträgerin somit über eine systematische und intensive konfessionelle Ausrichtung, die den Schulalltag durchdringt. Mit dem Neutralitätsgebot der öffentlichen Schule ist dies nicht vereinbar. Auch wenn sich die Sekundarschülerinnen bereits im fortgeschrittenen Schulalter befinden, erscheint unter diesen Voraussetzungen nicht gewährleistet, dass diese nicht unzulässig durch religiöse Inhalte beeinflusst werden (vorstehende E. 6.6 f.).

7.4. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz in unvollständiger Würdigung der aktenkundigen Tatsachen zu Unrecht darauf schliesst, dass die Teilnahme an den religiösen Aktivitäten am Kathi auf Freiwilligkeit beruhe: Die Vorinstanz führt aus, es bestehe kein Zwang zur Teilnahme an religiösen Veranstaltungen oder Ritualen und es genüge eine einfache Abmeldung durch die Eltern bzw. durch das urteilsfähige Kind. Gleichzeitig hält sie allerdings auch fest, dass die religiösen Aktivitäten grundsätzlich von der ganzen Schulgemeinschaft besucht werden. In den Akten ist diesbezüglich eine Aussage der Schulleiterin zu finden (Art. 105 Abs. 2 BGG), wonach bei christlichen Gottesdiensten die gesamte Schulgemeinschaft teilnehme und für alle Schülerinnen gelte, dass sie mit Respekt dabei seien, ohne Verpflichtung zur Teilnahme an religiösen Handlungen. Wenn Eltern oder Schülerinnen gegenüber einer Teilnahme Vorbehalte hätten, würden diese vorgängig im Gespräch geklärt und wo nötig auch ein Alternativprogramm angeboten. Diese Äusserungen legen nahe, dass seitens der Schule mindestens die Erwartung besteht, dass die Schülerinnen passiv an Gottesdiensten teilnehmen und ein Fernbleiben davon mit zusätzlichen Hürden verbunden ist. Bei dieser Sachlage erscheint gerade nicht gewährleistet, dass auf Schülerinnen kein irgendwie gearteter Druck ausgeübt wird, konfessionell ausgerichtetem Unterricht zu folgen (vorstehende E. 6.5). Zudem stellt sich angesichts des umfangreichen religiösen Programms und der unzureichenden Trennung zwischen religiösen und nicht religiösen Inhalten ohnehin die Frage (vorstehende E. 7.3), wie eine Abmeldung faktisch möglich bzw. umsetzbar wäre. Wer sich von der Werteschule abmeldet, könnte am Schulalltag wohl nicht mehr richtig teilhaben. Insofern besteht die Gefahr eines latenten Drucks zur Teilnahme, da Schülerinnen, die bei religiösen Aktivitäten nicht dabei sind, in eine Aussenseiterrolle geraten können (vgl. Engi, a.a.O., S. 281). Die Beachtung der negativen Glaubens- und Gewissensfreiheit ist damit am Kathi nicht gewährleistet.

7.5. Zusätzlich ergibt sich vorliegend eine Gleichbehandlungsproblematik (vorstehende E. 6.8) : Auch wenn der Zugang zum Kathi gemäss Schulvertrag rechtlich nicht von der Konfession der Schülerinnen abhängt, so führt die ausgeprägte katholische Ausrichtung der Schule (vorstehende E. 7.3) jedenfalls faktisch dazu, dass Schülerinnen, die - bzw. deren Eltern - anderer religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung sind, vom Unterricht am Kathi ausgeschlossen würden. Weil das Kathi gemäss Feststellungen der Vorinstanz über ein im Vergleich zu den von der Gemeinde geführten Sekundarschulen besonderes schulisches Angebot verfügt (nachstehende E. 9.3), können solche Schülerinnen aufgrund ihrer Glaubens- bzw. Weltanschauungsvorstellungen benachteiligt und damit indirekt diskriminiert werden (vgl. dazu nachstehende E. 8.1).

7.6. Über die Situation der Schulpflichtigen am Kathi hinaus verbietet das Gebot der konfessionellen Neutralität dem Staat sodann generell, bestimmte Glaubensrichtungen in unzulässiger Weise zu bevorzugen (vorstehende E. 6.4.1). Liesse man den streitigen Schulvertrag zu, könnte von der Gemeinde verlangt werden, neben dem Kathi weitere religiös ausgerichtete öffentliche Schulen für andere Glaubensrichtungen zu schaffen. Das wäre nicht nur schwierig umsetzbar, sondern käme jedenfalls im Ergebnis auch einem verfassungswidrigen System von konfessionell getrennten öffentlichen Schulen nahe (vorstehende E. 6.9.1).

7.7. Im Ergebnis verstösst es gegen Art. 15 BV, der Stiftung Schule St. Katharina die Führung einer öffentlichen Sekundarschule zu übertragen. Das Bundesgericht auferlegt sich zwar Zurückhaltung sowohl im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle als auch hinsichtlich der Gewährleistung des Grundsatzes der religiösen Neutralität. Vorliegend sind die verfassungsrechtlichen Schranken von Art. 15 BV indes eindeutig und in mehrfacher Weise verletzt. Unberührt bleibt damit das insbesondere in der Kantonsverfassung garantierte Recht, eine religiöse Privatschule zu führen oder zu besuchen. Ein Anspruch auf staatliche Finanzierung der Grundschulausbildung in einer religiösen Privatschule besteht indes nicht (vorstehende E. 6.8).

8.

Der Vollständigkeit halber zu prüfen bleibt die Rüge einer Verletzung des Diskriminierungsverbots, welche eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft. Zusammengefasst machen die Beschwerdeführer geltend, der Schulvertrag sehe vor, dass das Kathi ausschliesslich von Mädchen besucht werden könne. Diese Ungleichbehandlung der Geschlechter verletze das Diskriminierungsverbot.

8.1. Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich (Art. 8 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV (BGE 145 I 73 E. 5.1; 143 I 129 E. 2.3.1; 139 I 292 E. 8.2.1). Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2

BV schliesst die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal indessen nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden (BGE 145 I 73 E. 5.1; 143 I 361 E. 2.3.1; 139 I 292 E. 8.2.2). Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 142 II 49 E. 6.1; 141 I 241 E. 4.3.2; 135 I 49 E. 4.1).

8.2. Mann und Frau sind gleichberechtigt (Art. 8 Abs. 3 BV Satz 1). Damit hat der Verfassungsgeber festgestellt, die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht stelle grundsätzlich keinen rechtserheblichen Aspekt dar. Mann und Frau haben somit für die ganze Rechtsordnung im Wesentlichen als gleich zu gelten.

Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, dass es seit dem Inkrafttreten von Art. 4 Abs. 2 aBV dem kantonalen wie auch dem eidgenössischen Gesetzgeber grundsätzlich verwehrt ist, Normen zu erlassen, welche Mann und Frau ungleich behandeln. Die erwähnte Verfassungsbestimmung schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen aus. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede - typischerweise die Mutterschaft - eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (BGE 140 I 305 E. 4; 138 I 265 E. 6.1; 134 V 131 E. 7.1; 108 Ia 22 E. 5a; vgl. ferner betreffend Art 14 i.V.m. Art. 8 EMRK das Urteil des EGMR [Grosse Kammer]Beeler gegen Schweiz vom 11. Oktober 2022 [Nr. 78630/12], § 95 m.H., wonach Unterschiede, die ausschliesslich auf dem Geschlecht beruhen, zu ihrer Rechtfertigung "sehr gewichtiger Gründe", "besonders ernster Gründe" oder "besonders gewichtiger und überzeugender Gründe" bedürfen).

8.3. Neben dem formalrechtlichen Diskriminierungsverbot in Satz 1 enthält Art. 8 Abs. 3 Satz 2 als Gesetzbefehl ein Egalisierungsgebot, materielle Chancengleichheit zu schaffen. Dies schliesst insbesondere (Frauen) Förderungsmassnahmen mit ein (vgl. BGE 125 I 21 E. 3a; 123 I 152 E. 5b). Satz 1 und Satz 2 von Art. 8 Abs. 3 BV stehen damit in einem Spannungsverhältnis. Positive Gleichstellungsmassnahmen können mit dem Gebot der formalrechtlichen Gleichstellung in Konflikt geraten. Aus der Verfassung lässt sich kein prinzipieller Vorrang für den einen oder anderen Teilgehalt von Art. 8 Abs. 3 BV herleiten. Das Bundesgericht anerkennt vielmehr, dass das Spannungsverhältnis durch eine Abwägung der Interessen aufzulösen ist. Dabei kommt dem Verhältnismässigkeitsprinzip entscheidende Bedeutung zu. Dies steht im Einklang mit der Lehre, die sich mehrheitlich am System der praktischen Konkordanz orientiert. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind überdies auch allfällige weitere betroffene Grundrechtspositionen miteinzubeziehen (vgl. BGE 131 II 361 E. 5.3; 125 I 21 E. 3d/cc; 123 I 152 E. 3b; Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 94 und 109 zu Art. 8 BV).

8.4. Auf völkerrechtlicher Ebene sieht Art. 10 des UNO-Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108) vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau treffen, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten. Art. 10 CEDAW verlangt damit, dass die Staaten jegliche (direkte wie indirekte) Diskriminierung von Mädchen und Frauen im Bildungsbereich unterlassen, sie vor solchen Diskriminierungen schützen und die zu diesem Zweck erforderlichen Massnahmen ergreifen (vgl. Regina Kiener/Gabriela Medici, in: Kommentar CEDAW, Schläppi/Ulrich/Wytenbach [Hrsg.], N. 5 zu Art. 10 CEDAW [Umsetzung]; Vincent Martenet, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 131 zu Art. 8 BV). Die spezifischen in lit. a bis h von Art. 10 CEDAW aufgeführten Teilgehalte konkretisieren diese Verpflichtungen: Geschützt wird insbesondere die Gleichberechtigung der Frauen und Mädchen bei der Zulassung zu Bildungseinrichtungen (lit. a) sowie die Zulassung zu denselben Bildungsprogrammen und Prüfungen sowie Lehrkräften mit gleichwertigen Qualifikationen und zu Schulanlagen und Schulausstattungen derselben Qualität (lit. b).

8.5. Das Bundesgericht erkannte in BGE 108 Ia 22, dass ein Bewertungssystem bei der Zulassungsprüfung zur Mittelschule, das an Mädchen strengere Anforderungen stellt als an Knaben, gegen das Gebot der Gleichbehandlung von Mann und Frau verstösst (BGE 108 Ia 22 E. 5). In einem ebenfalls bereits älteren Entscheid stellte das Bundesgericht ferner unter Verweis auf BGE 108 Ia 22 fest, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Bereich der Ausbildung praktisch kaum Ausnahmen zulässt (Urteil P.1334/1985 vom 10. Juli 1986 E. 4b, ZBl 88/1987 S. 171). In diesem Entscheid erwog das Bundesgericht indes auch, Art. 4 Abs. 2 aBV verlange nicht, dass Knaben und Mädchen in jeder Hinsicht den absolut gleichen obligatorischen Unterricht in Handarbeit und Hauswirtschaft erhalten müssen. Dieser Verfassungsbestimmung sei in der Ausgestaltung der Lehrpläne und Stundentafeln auch dann Genüge getan, wenn der Zugang zur gleichen Ausbildung beiden Geschlechtern ermöglicht wird, ohne Knaben oder Mädchen dabei in Handarbeit und Hauswirtschaft oder in anderen Fächern zu benachteiligen. Den kantonalen Behörden stehe bei der verfassungskonformen Ausgestaltung des Unterrichts ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht erwog in diesem Fall zudem, dass für die Sexualkunde getrennter Unterricht und unterschiedlicher Lehrstoff mit dem

Geschlechtsunterschied begründet und vor Art. 4 Abs. 2 aBV standhalten könne (Urteil P.1334/1985 vom 10. Juli 1986 E. 5b und 5c/aa, ZBl 88/1987 S. 172 f.). Betreffend die damalige Bestimmung des Nidwaldner Schulgesetzes, wonach die Lehrpläne und Stundentafeln den Knaben und Mädchen eine gleichwertige Ausbildung gewährleisten sollten, schloss das Bundesgericht darauf, diese sei einer verfassungsmässigen Auslegung zugänglich (Urteil P.1334/1985 vom 10. Juli 1986 E. 5, ZBl 88/1987 S. 173 f.).

8.6. Die Aussage des Bundesgerichts, wonach die Verfassung nicht den (absolut) gleichen obligatorischen Unterricht für Mädchen und Knaben verlange, stiess in der Lehre auf Kritik (Etienne Grisel, *Égalité*, 2. Aufl. 2009, S. 128 Rz. 226; Marianne Schwander, Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung und die Frage der Verfassungsmässigkeit von Frauenquoten, *AJP* 1997 S. 969; Beatrice Weber-Dürler, Grenzen des Rechtsschutzes bei der Gleichberechtigung, in: *Die Gleichstellung von Frau und Mann als rechtspolitischer Antrag*, FS Margrith Bigler-Eggenberger, Basel und Frankfurt a.M. 1993, S. 339; Kiener/Medici, a.a.O., N. 5 zu Art. 10 CEDAW [Umsetzung]; Sonja Güntert, Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, Zürich 2024, S. 137 f. Rz. 241). In diesem Zusammenhang gilt es die bundesgerichtliche Rechtsprechung dahin gehend zu präzisieren, dass Art. 8 Abs. 3 BV sowohl einen diskriminierungsfreien Zugang zur Ausbildung als auch einen diskriminierungsfreien Unterrichtsinhalt verlangt. Mit anderen Worten besteht von Verfassungs wegen grundsätzlich ein Anspruch beider Geschlechter darauf, in der öffentlichen Schule dieselben Lehrinhalte vermittelt zu bekommen (vgl. Güntert, a.a.O., S. 138 Rz. 241; s. zum Ganzen Kiener/Medici, a.a.O., N. 5 f. zu Art. 10 CEDAW [Umsetzung]).

8.7. Weiter ist sodann mit Blick auf Art. 8 Abs. 3 BV festzuhalten, dass der Unterricht an der öffentlichen Schule grundsätzlich gemischtgeschlechtlich zu erfolgen hat.

8.7.1. In der Schweiz gilt der Grundsatz der Koedukation als umgesetzt (Kiener/Medici, a.a.O., N. 26 zu Art. 10 CEDAW [Umsetzung]). Die breite Einführung des koedukativen Unterrichts hat das zuvor geschlechterspezifische und im Hinblick auf gleiche Berufschancen unbefriedigende Bildungsangebot im Sinne der Chancengleichheit verbessert und zu mehr Geschlechtergleichheit geführt (Regula Kägi-Diener, in: *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 41 zu Art. 19 BV; vgl. dieselbe, "Die Gleichheit, die ich meine", in: *Recht und Geschlecht, Juristinnen Schweiz* [Hrsg.], Zürich 2021, S. 6; Stephan Hördegen, Chancengleichheit und Schulverfassung, unter Berücksichtigung sozial-liberaler Gerechtigkeitstheorien und der niederländischen Bildungsverfassung, Zürich [etc.]2005, S. 452). Auch die CEDAW sieht in der Koedukation von Mädchen und Knaben ein Instrument zur Beseitigung von stereotypen Auffassungen in Bezug auf die Geschlechterrollen, auch wenn sie diese nicht zwingend vorschreibt (Art. 10 lit. c CEDAW; Kiener/Medici, a.a.O., N. 14, 21 und 24 zu Art. 10 CEDAW [Allgemein]).

8.7.2. Nach der Einführung der Koedukation wurde in der Bildungsforschung darauf hingewiesen, dass der gemischtgeschlechtliche Unterricht zu einer Benachteiligung von Mädchen führen könne und es sind verschiedene Studien erschienen, welche die Vor- und Nachteile der Ko- und Monoedukation mit unterschiedlichen Ergebnissen erforschten (vgl. für einen Überblick Monika Stürzer, *Zur Debatte um Koedukation, Monoedukation und reflexive Koedukation*, in: *Geschlechterverhältnisse in der Schule*, Stürzer etc. [Hrsg.], S. 171 ff.). Im aktuellen pädagogischen Diskurs besteht indes weitgehend Konsens darüber, dass das koedukative Modell (im Grundsatz) beizubehalten ist (Güntert, a.a.O., S. 139 Rz. 243; für eine aktuelle Metastudie vgl. Koza Ciftci/Engin Karadag/F. Melis Cin, *Between gendered walls: Assessing the impact of single-sex and co-education on student achievement, self-confidence, and communication skills*, *Women's Studies International Forum*, Vol. 107 2024, 1 ff.). Zudem hat sich der wissenschaftliche Diskurs mittlerweile insofern weiterentwickelt, als nicht mehr (nur) die Frage im Vordergrund steht, ob eine Trennung von Mädchen und Jungen im Unterricht sinnvoll ist, sondern wie im Rahmen eines geschlechtergerechten Unterrichts Stereotypisierungen abgebaut und die Potentiale von Mädchen und Jungen gleichermaßen gefördert werden können (sog. "reflexive Koedukation", Stürzer, a.a.O., S. 182 f.). Dieselben Überlegungen müssen wohl mit Blick auf die Geschlechtsidentität gelten.

8.7.3. Damit ist zwar nicht (absolut) ausgeschlossen, dass vereinzelt geschlechtergetrennt unterrichtet werden kann. Im Sinne einer reflexiven Koedukation bzw. geschlechtersensiblen Bildung kann es zulässig sein,

in einzelnen Fächern oder Unterrichtsstunden monoedukativ zu unterrichten. Dies muss jedoch die Ausnahme bleiben und dazu dienen, im Rahmen der Koedukation allenfalls auftretenden geschlechtsbedingten Benachteiligungen (besser) begegnen zu können (vgl. Hördegen, a.a.O., S. 457 f.; Kägi-Diener, a.a.O., Rz. 41 zu Art. 19 BV; Güntert, a.a.O., S. 138 f. Rz. 241 ff.; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 207; vgl. ferner die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Gleichstellung von Frau und Mann im Bildungswesen vom 28. Oktober 1993, Ziff. 2; Christa Kappler/Antonia Dürig, Gleichstellung in der Schule, Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, 2022, S. 18 (abrufbar unter <<https://www.stadt-zuerich.ch>> [zuletzt besucht am 18. Februar 2025]). Zudem sollen dabei keine unterschiedlichen Lehrinhalte vermittelt werden (vorstehende E. 8.6), so dass gesellschaftliche Geschlechterbilder nicht perpetuiert werden (Kägi-Diener, a.a.O., Rz. 41 zu Art. 19 BV).

9.

Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze gilt es die Rüge der Beschwerdeführer einer Verletzung des Diskriminierungsverbots zu untersuchen. Wie bereits für Art. 15 BV gilt, dass die mit dem Schulvertrag vorgesehene Beilehung im Bereich der öffentlichen Schule - trotz kantonaler Schulhoheit - mit Art. 8 Abs. 2 und 3 BV vereinbar sein muss.

9.1. Der Schulvertrag (Ingress und lit. b Einleitung Nachtrag I) regelt den Zugang der Sekundarschülerinnen im Hoheitsgebiet der Gemeinde Wil zum Kathi. Das Kathi steht als Mädchenschule auch im Anwendungsbereich des Schulvertrags nur Sekundarschülerinnen offen. Ausserdem wirkt sich die Zugangsbeschränkung des Kathi auf die Zusammensetzung der von der Gemeinde geführten gemischtgeschlechtlichen Sekundarklassen aus. Dort verschiebt sich das Verhältnis von Mädchen und Knaben entsprechend.

9.2. Gestützt auf Art. 8 Abs. 3 BV ist es ausgeschlossen, Mädchen und Knaben in der öffentlichen Schule in allgemeiner Weise getrennt zu beschulen (vorstehende E. 8.7). Als Teil der öffentlichen Schule eine reine Mädchensekundarschule wie das Kathi zu betreiben, ist deshalb verfassungswidrig. Vorliegend ist nicht zu beurteilen, ob bzw. inwieweit ein geschlechtergetrennter Unterricht in einzelnen Fächern oder Unterrichtsstunden ausnahmsweise zulässig sein kann (vorstehende E. 8.7.3). Vielmehr steht das Kathi generell nur Mädchen offen, so dass nicht nur der gesamte Unterricht monoedukativ erfolgt, sondern die Schule als solche und damit das gesamte schulische Umfeld auf einer Trennung der Geschlechter beruht. Die mit dem Schulvertrag vorgesehene Integration des Kathi in die öffentliche Schule unterläuft somit nicht nur den Grundsatz der Koedukation der öffentlichen Schule, sondern führt die Geschlechtertrennung für einen Teil der Wiler Oberstufe (wieder) ein. Dies ist verfassungswidrig.

9.3. Hinzu kommt, dass das Kathi gemäss den Feststellungen der Vorinstanz im Unterschied zu den Sekundarschulen Bronschhofen, Lindenhof oder Sonnenhof drei zusätzliche Musiklektionen anbietet. Vor dem Hintergrund dieses zusätzlichen Angebots hielt die Vorinstanz fest, dass Schülern und Schülerinnen an den von der Gemeinde Wil selbst geführten Schulen kein gleicher oder gleichwertiger Unterricht wie am Kathi zur Verfügung stehe, sondern das Kathi im dargestellten Umfang über ein weitergehendes Unterrichtsangebot verfüge. Die mit dem Schulvertrag übernommene Zugangsbeschränkung verletzt somit auch den Anspruch auf ein diskriminierungsfreies Unterrichtsangebot (vorstehende E. 8.6). Nur Mädchen haben potentiell die Möglichkeit, von dem am Kathi im Bereich Musik angebotenen zusätzlichen Unterricht zu profitieren. Ausserdem wird das Kathi im Vergleich zu den von der Gemeinde geführten Schulen offenbar als besonders beliebte und gute Schule wahrgenommen. Im Ergebnis werden Knaben damit in Bezug auf das Schulangebot benachteiligt und rechtswidrig behandelt. Der Schulvertrag führt somit auch zu einer Diskriminierung von Knaben. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht bereits im ersten Rechtsgang darauf hingewiesen, dass durch die staatliche Finanzierung des (nicht allen zugänglichen) Kathis den von der Gemeinde geführten Schulen Finanzmittel entzogen werden, was sich negativ auf die Qualität deren Leistungsangebots auswirken kann (Urteil 2C 136/2020 und 2C 137/2020 vom 5. November 2021 E. 4.3.1).

9.4. Aus diesen Gründen verstösst es gegen Art. 8 Abs. 2 und 3 BV, der Stiftung Schule St. Katharina mit dem Schulvertrag die Führung einer öffentlichen Mädchensekundarschule zu übertragen.

10.

Nach Gesagtem erweist sich die Beschwerde aufgrund einer Verletzung von Art. 15 sowie von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV als begründet. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer einzugehen. Insbesondere muss nicht beurteilt werden, ob der Schulvertrag auch die Wirtschaftsfreiheit und den Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten verletzt. Bei diesem Verfahrensausgang kann ausserdem darauf verzichtet werden, gemäss dem prozessualen Antrag der Beschwerdeführer das Schreiben des Bildungsdepartements vom 24. März 2010 einzuverlangen.

11.

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. April 2022 und, soweit notwendig, die mitangefochtenen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016 sind aufzuheben. Die Vorinstanz hat zudem neu über die Kostenfolge zu befinden. Es sind keine Gerichtskosten zu erheben. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. April 2022 und, soweit notwendig, die mitangefochtenen Beschlüsse des Stadtparlaments Wil vom 11. Februar 2016 werden aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung III, mitgeteilt.

Lausanne, 17. Januar 2025

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: C. Marti